

LE RÉGIME JURIDIQUE DES LOTISSEMENTS

Lois, Décrets, Jurisprudence
concernant les lotissements et groupes d'habitations,
les lotissements-jardins
et l'aménagement des lotissements défectueux

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 17 décembre 1938, à 14 heures

PAR

Pierre BENOIST D'ÉTIVEAUD

Président : M. Achille MESTRE.

<i>Suffragants</i> {	MM. ROLLAND, SIBERT.	} <i>Professeurs</i>
----------------------	-------------------------	----------------------

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, Paris, 5^e

1938

Le régime juridique des lotissements

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

LE RÉGIME JURIDIQUE DES LOTISSEMENTS

Lois, Décrets, Jurisprudence
concernant les lotissements et groupes d'habitations,
les lotissements-jardins
et l'aménagement des lotissements défectueux

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 17 décembre 1938, à 14 heures

PAR

Pierre BENOIST D'ÉTIVEAUD

Président : M. Achille MESTRE.

<i>Suffragants</i> {	MM. ROLLAND, SIBERT.	} <i>Professeurs</i>
----------------------	-------------------------	----------------------

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, Paris, 5^e

1938



BIBLIOGRAPHIE

- BONDE. — *Traité pratique de l'aménagement, de l'extension, de l'embellissement des villes et des lotissements* (Paris, 1927).
— *Commentaire de la loi du 15 mars 1928* (Paris, 1929).
- BOUFFET. — *L'aménagement des lotissements défectueux* (Paris, 1930).
- CAZENAVETTE. — *Extension des villes et lotissements. Projets régionaux d'urbanisme* (Paris, 1936).
- FÉLIX. — *Extension et aménagement des villes*, (Paris, 1926).
- MINVIELLE. — *Traité pratique des lotissements*, 2^e édition, (Paris, 1930).
— *La réglementation légale des lotissements-jardins*, (Paris, 1936).
- POLTI. — *Etude théorique et pratique sur les lotissements* (Paris, 1926).
- ROUILLY. — *Les lotissements. Droits et obligations des vendeurs et des acquéreurs*, (Paris, 1925).
- TOUZÉ. — *Les plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes*, (Paris, 1924).
- Code pratique des lotissements et des Associations syndicales (Sirey, 1928, et supplément, 1929).
-

AVANT-PROPOS

Ce livre sur les lotissements, l'auteur aurait voulu l'ouvrir sur une définition juridique du lotissement ; il aurait certainement répondu ainsi au désir de bien des lecteurs. Au risque de les décevoir davantage, il doit les avertir que pas plus dans le corps de l'ouvrage qu'à cette place ils ne trouveront la définition claire et brève qu'ils attendaient. Mais après avoir lu les développements consacrés à la question au chapitre III, ils comprendront la cause d'une lacune aussi regrettable.

Faisons donc abstraction pour l'instant du sens juridique à donner au mot pour évoquer le phénomène social qu'il représente et indiquer les motifs qui ont amené les pouvoirs publics à s'en occuper.

Dans nos villes de France la propriété est en général très morcelée et les constructions s'élèvent, au fur et à mesure des besoins et des possibilités, sur des terrains dont les dimensions se prêtent, tant bien que mal, à l'édification de maisons d'habitation. Mais les villes s'étendent et peu à peu atteignent, puis englobent des propriétés plus grandes — parcs d'agrément, domaines agricoles — dont la destination change tôt ou tard et qui sont vendus par lots comme terrains à bâtir. Il arrive même fréquemment, depuis que les moyens de transport sont devenus plus rapides, que de vastes domaines éloignés des limites des villes soient ainsi démembrés.

Des travaux de viabilité et d'édilité sont alors nécessaires pour desservir ces terrains et des quartiers ou des faubourgs se créent, du fait de l'initiative privée.

L'action des particuliers vient donc s'ajouter à celle des communes dans l'œuvre d'urbanisation de leur territoire. Elle ne doit pas la contrarier ; il importe au contraire qu'elle s'exerce dans le même sens, qu'elle la complète d'une façon aussi rationnelle et harmonieuse que possible.

D'où la nécessité d'un contrôle et d'une réglementation.

Cette réglementation est l'œuvre en France de la loi du 14 mars 1919, modifiée par celle du 19 juillet 1924.

Si elle n'a pas été édictée plus tôt, cela tient à deux causes : tout d'abord le besoin ne s'en est fait impérieusement sentir qu'après la guerre, à un moment où les lotissements se sont développés d'une manière désordonnée et ont donné lieu à des abus scandaleux. D'autre part, c'est en 1919 que les villes importantes ou en voie d'accroissement notable ont été assujetties à l'obligation d'avoir un projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension ; l'action des municipalités dans le domaine de l'urbanisme se trouvant ainsi dirigée, celle des particuliers devait l'être aussi.

La première tentative du législateur en ce sens, en 1919, échoua complètement et ce n'est que depuis 1924 que nous avons réellement une loi sur les lotissements.

Celle-ci, bien qu'efficace, est pleine d'obscurités qui ont obligé l'administration et la jurisprudence à se livrer à un laborieux travail d'interprétation. Elles y ont procédé parfois en des sens divergents et la confusion s'en est trouvée accrue sur certains points.

Aujourd'hui, cependant, de nombreuses décisions permettent sinon de clore toutes les controverses, du moins de faire le point au sujet de la plupart d'entre elles.

C'est pourquoi le moment a paru favorable pour procéder, à la lumière de ces décisions de jurisprudence, à une étude nouvelle de la loi de 1919-1924, à laquelle

sont venus s'ajouter celle du 15 mars 1928 sur l'aménagement des lotissements défectueux, le décret-loi du 8 août 1935 sur les lotissements-jardins, ainsi que diverses dispositions éparses dans des textes récents concernant l'urbanisme.

L'objet du présent ouvrage n'est donc pas de dire ce qui devrait être et ce qu'il faudrait faire en matière de lotissements, mais d'examiner, dans un but pratique et utilitaire, les textes existants et l'application qui en est faite. Ce travail nous amènera à formuler des critiques ou des vœux : ce ne sera qu'incidemment.

Le plan du livre est simple : après un aperçu historique, une série de chapitres est consacrée à la loi de 1919-1924. C'est d'abord une vue cavalière jetée sur les principes directeurs de la loi, puis l'étude du champ d'application de celle-ci. Les chapitres suivants disent en quoi consiste un projet de lotissement, à quelle instruction administrative il est soumis, à quelles décisions il peut donner lieu. L'exécution du projet (publicité, travaux, ventes, etc...) fait ensuite l'objet d'un chapitre, qui est suivi de l'étude des sanctions édictées par la loi et de l'exposé de divers projets tendant à modifier celle-ci.

Enfin, les deux derniers chapitres ont trait, l'un aux lotissements-jardins, l'autre à l'aménagement des lotissements défectueux.

Paris, août 1938.

CHAPITRE PREMIER

APERÇU HISTORIQUE

§ 1. *La loi du 14 mars 1919.* — § 2. *La loi du 19 juillet 1924.* —
§ 3. *La loi du 15 mars 1928.* — § 4. *Dispositions diverses.*

§ 1. — *La loi du 14 mars 1919*

Le premier texte législatif qui contienne des dispositions relatives aux lotissements est la loi du 14 mars 1919 concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes. Il a son origine dans trois propositions de lois.

La première, celle de M. Charles Beauquier, député, du 22 janvier 1909¹, avait uniquement pour objet d'imposer aux communes de plus de 10.000 habitants l'obligation d'établir un plan d'extension.

Dans la seconde, plus développée, qui avait été présentée le 28 novembre 1912 par M. Jules Siegfried², la même obligation était faite « aux groupes d'habitations qui viendraient à être créés ou développés soit par des associations industrielles, agricoles, financières ou autres, soit par des particuliers en vue de recevoir une population de 200 habitants ou plus ».

La troisième proposition, présentée le 14 janvier 1913 par M. Amédée Chenal³, tendait à l'établissement, dans

1. Doc. parl. Chambre, 1909, n° 2265.

2. Doc. parl. Chambre, 1912, n° 2311.

3. Doc. parl. Chambre, 1913, n° 2466.

chaque département, d'un plan de revision et d'extension des routes et chemins, ainsi que des espaces libres d'intérêt général.

Le même jour, M. Chenal déposait une autre proposition, tendant à réglementer l'ouverture de voies privées et la création de quartiers nouveaux¹.

Tandis que les trois premières de ces propositions étaient fondues dans un seul texte et faisaient l'objet de divers rapports successifs de M. Cornudet², l'autre projet de M. Chenal, sur les voies privées était, bien à tort, traité à part, et étudié dans un rapport présenté par l'auteur même³. Cette erreur de méthode fut néfaste car la deuxième proposition Chenal ne vint même pas en discussion ; le texte rapporté par M. Cornudet et adopté, comme il va être dit, par la Chambre et le Sénat, contenait sur les lotissements des dispositions très insuffisantes et c'est seulement en 1924 qu'il a été complété, en grande partie par des emprunts faits à la proposition Chenal.

Mais nous avons anticipé : sur les rapports précités de M. Cornudet, le projet fut examiné par la Chambre des députés les 28 mai et 1^{er} juin 1915 ; c'est seulement le 27 décembre 1918 que le Sénat adopta la proposition qui avait été rapportée par M. Magny⁴. Enfin, après un vote sans débats de la Chambre le 26 février 1919, la loi était promulguée le 14 mars 1919.

Pendant ces longs travaux préparatoires, l'attention du législateur s'était presque uniquement portée sur le principal objet de la loi, qui était l'établissement des projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes. Les dispositions relatives aux groupes d'habitations avaient peu attiré l'attention.

1. Doc. parl., Chambre, 1913, n° 2467.

2. Doc. parl. Chambre 1913, n° 2813 ; 1915, n° 699 ; 1915, n° 352.

3. Doc. parl., Chambre, 1914, n° 3492.

4. Doc. parl. Sénat, 1918, n° 140.

Cependant, au Sénat, le rapporteur, M. Magny, avait fait observer qu'il était indispensable de viser non seulement les groupes d'habitations, mais encore les lotissements. « Il arrive, en effet, disait-il, que des terrains nus ne paraissent pas destinés à la construction, en reçoivent plus tard, sans qu'aucune mesure ait été prise pour l'assainissement, l'écoulement des eaux et la construction. Il est bon d'imposer à l'avance à ces lotissements un plan ».

Malheureusement, le législateur se contentait, dans l'article 8, d'indiquer que ce plan devrait comprendre « le raccordement avec les voies publiques et, s'il y a lieu, avec les canalisations d'eau potable et les égouts de la commune » et de déterminer la procédure d'instruction et d'approbation du plan. Il ajoutait bien, à l'article 11, que les constructions devaient être conformes au plan approuvé; il omettait une chose essentielle, car toutes ces prescriptions étaient dépourvues de sanctions. De ce fait, la loi était lettre morte en ce qui concernait les lotissements et les groupes d'habitations.

§ 2. — *La loi du 19 juillet 1924.*

Or c'est précisément au lendemain de la guerre de 1914-1918 que le besoin d'une réglementation des lotissements se fit le plus vivement sentir. Certes, avant 1914, bien des domaines importants dans les banlieues des grandes villes avaient été lotis et mis en vente, mais ces opérations avaient été faites, en général, avec un certain souci de l'hygiène et de la salubrité publiques, voire de l'esthétique. Cela tenait surtout à ce que la plupart de ceux qui achetaient alors des terrains à bâtir avaient une fortune suffisante pour leur permettre d'acquérir des lots bien desservis, dans des quartiers convenablement aménagés.

Mais à partir de 1918, les lotisseurs durent satisfaire une nouvelle clientèle, composée en majeure partie, d'ouvriers et d'employés, qui recherchait des terrains à bon marché. Ce fut une véritable ruée vers les lotissements.

Les causes de ce mouvement étaient multiples : afflux de la population des campagnes vers les grands centres, hausse consécutive des loyers, dégoût du taudis, insuffisance des logements à bon marché ; par ailleurs, amélioration des moyens de transport permettant aux ouvriers d'habiter plus loin du lieu de leur travail, goût de la vie en plein air, atavique chez les citadins originaires de la campagne, développé par la guerre chez les anciens combattants, désir de posséder à moindres frais une habitation familiale et un jardin.

A cet afflux soudain de demandes a répondu l'offre faite trop souvent par des spéculateurs peu scrupuleux qui, après avoir acheté à bas prix des domaines plus ou moins bien situés, les revendaient par petits lots avec des bénéfices considérables, sans avoir procédé aux travaux les plus indispensables de voirie et d'assainissement.

Presque toujours trompés par les promesses fallacieuses des démarcheurs, promesses qui ne se traduisaient par aucun engagement dans l'acte de vente ou dans le cahier des charges, quantité de petits épargnants n'ayant aucune expérience des affaires se sont ainsi laissé prendre. La plupart d'entre eux, obligés de faire face aux paiements échelonnés du prix de leurs lots, ont été dans l'impossibilité de faire construire par des hommes de métier l'habitation de leur choix. Ils se sont livrés eux-mêmes à ce travail et c'est ainsi que se sont élevées les bicoques qui enlaidissent en bien des points les abords de nos grandes villes.

En cette matière comme ailleurs, une liberté sans direction ni contrôle avait engendré la licence et c'est

avec raison que l'on a pu parler alors de la lèpre des lotissements, véritable fléau social.

Certes, il serait injuste de généraliser et de croire que tous les lotisseurs étaient malhonnêtes. Nombre d'entre eux, au contraire, se faisaient et se font de leur profession une idée très haute, se considérant à juste titre comme les collaborateurs, les auxiliaires des municipalités dans leur œuvre d'urbanisme.

Mais le mal était néanmoins très grave et très étendu et il était urgent de l'enrayer.

Les conseils généraux des départements les plus atteints réclamèrent énergiquement une nouvelle intervention du législateur. Un premier projet de loi fut présenté le 7 mars 1922 tendant à compléter la loi du 14 mars 1919¹. Puis, le 28 juin de la même année, M. Siegfried et plusieurs de ses collègues déposèrent une proposition de loi ayant le même objet². Enfin, le 7 novembre 1922, le gouvernement remplaça son premier projet, jugé trop timide, par un second plus complet³.

Ce dernier, fondu avec la proposition Siegfried, fit l'objet d'abord d'un rapport de M. Cornudet⁴, puis, après l'élection de celui-ci au Sénat, d'un rapport supplémentaire de M. Pierre Dormoy⁵. Voté par la Chambre, rapporté au Sénat par M. Laboulbène⁶, ce fut la loi du 19 juillet 1924. Elle modifiait et complétait la loi initiale de 1919 tant sur la question des projets d'extension des villes que sur celle des lotissements. Ce dernier point, qui, dans la loi de 1919, ne faisait guère l'objet que d'un article, était traité dans six

1. Doc. parl. Chambre, 1922, n° 4015.

2. Doc. parl. Chambre, 1922, n° 4607.

3. Doc. parl., Chambre, 1922, n° 5019.

4. Doc. parl., Chambre, 1923, n° 5829.

5. Doc. parl., Chambre, 1924, n° 7250.

6. Doc. parl., Sénat, 1924, n° 522.

articles qui constituent encore aujourd'hui le texte fondamental en matière de lotissements. Quoique loin d'être parfaits, ils présentaient un progrès considérable sur la loi de 1919. Celle-ci n'avait été qu'une « loi d'intention », comme l'avait qualifiée un député au cours de la discussion ; en 1924, la loi devenait efficace.

Il était dès lors impossible, à moins de s'exposer à des peines sévères, de faire un lotissement sans autorisation administrative et sans se soumettre à certaines obligations, sous réserve de ce qui sera dit plus loin au sujet des lotissements-jardins.

§ 3. — *La loi du 15 mars 1928.*

La loi de 1924 supprimait pour l'avenir les causes de désordres analogues à ceux qui s'étaient produits au lendemain de la guerre ; mais, si elle empêchait la création de nouveaux lotissements défectueux, elle ne comportait aucune mesure destinée à améliorer ceux qui existaient. Or, les acquéreurs de terrains situés dans ces derniers, les « mal lotis », étaient dans une situation telle que les pouvoirs publics ne pouvaient s'en désintéresser. Vivant dans des maisons souvent à peine dignes de ce nom, sans eau potable, sans égouts, sans gaz ni électricité, obligés pour la plupart de faire, pour atteindre une voie publique une longue route dans des chemins de terre, ils étaient vraiment, à quelques kilomètres de la capitale ou de nos grandes villes, les parias de la civilisation moderne. Incapables de sortir de cette situation par leurs propres moyens, se trouvant dans l'impossibilité d'obliger leurs vendeurs à faire les travaux d'aménagement indispensables, ils se retournèrent vers les collectivités publiques : communes, départements, Etat. Le département de la Seine prit l'initiative de créer une caisse d'avances aux communes pour faciliter l'aménagement des

lotissements défectueux. Mais l'intervention d'une loi était indispensable. Un premier projet, du 3 mars 1926, fut présenté par le gouvernement qui, sur les observations faites par la Commission de l'administration à la Chambre et sur l'initiative de M. Albert Sarraut, ministre de l'Intérieur, le retira pour le remplacer par un autre le 25 novembre 1927¹. Ce dernier, rapporté à la Chambre par M. Aubriot², au Sénat, par M. Merlin³, est devenu la loi du 15 mars 1928, communément dénommée « loi Sarraut ».

§ 4. — *Dispositions diverses.*

Le législateur avait donc réparé, dans une certaine mesure, les erreurs du passé, après avoir prévenu leur retour. Cependant son œuvre était incomplète. La loi de 1924 ne s'appliquait qu'aux terrains destinés à l'habitation ; les « lotissements-jardins » échappaient à toute réglementation. Des lotisseurs profitèrent de la fissure que présentait là notre législation pour vendre « à usage de jardins » des terrains sur lesquels ils laissaient ensuite leurs acquéreurs édifier des habitations.

C'est un décret-loi du 8 août 1935 qui a comblé cette lacune en réglementant les lotissements-jardins.

Ce bref historique serait incomplet s'il ne mentionnait divers textes spéciaux dont l'examen trouvera sa place au cours de notre étude, et qui s'appliquent, sur des points d'importance relativement secondaire, aux lotissements compris dans la région parisienne (loi du 14 mai 1932, décrets-lois du 25 juillet 1935) et dans les autres régions dotées de plans d'urbanisme (décret-loi du 25 juillet 1935).

1. Doc. parl. Chambre, 1927, n° 5117.

2. Doc. parl. Chambre, 1927, n° 5196 et 1928, n° 5361.

3. Doc. parl., Sénat, 1928, n° 130.

CHAPITRE II

EXPOSÉ SOMMAIRE DES PRINCIPES DIRECTEURS DE LA LOI DE 1919-1924

Avant d'aborder l'analyse minutieuse de la loi de 1919-1924, il nous faut prendre une vue d'ensemble du système qu'elle consacre ; autrement les détails seraient les arbres qui nous empêcheraient de voir toute la forêt.

Cependant cette méthode n'a pas que des avantages. Outre qu'elle oblige à des redites dont nous nous excusons par avance, elle a un inconvénient contre lequel nous mettons le lecteur en garde. Pour être vraiment synthétique, le raccourci très bref que voici fait abstraction des nuances qu'une jurisprudence quelque peu mouvante a introduites dans l'interprétation des textes ; il passe aussi sous silence les exceptions qu'une législation compliquée a apportées aux principes. Il ne doit donc pas être tenu pour l'expression de l'exacte vérité, mais pour une approximation destinée à être complétée et même corrigée aux chapitres suivants.

C'est ainsi que, tout en nous défendant de donner une définition du lotissement, nous dirons qu'aux yeux de la loi, lotir c'est vendre ou louer plusieurs parcelles d'une même propriété, en vue de la construction de maisons d'habitation. Mais nous remettons à plus tard le soin de rechercher si toutes les opérations de cette nature sont assujetties aux prescriptions légales.

Celles-ci s'appliquent également aux groupes d'habitations.

Faire un groupe d'habitations, c'est construire sur une propriété de multiples habitations. Par conséquent, tandis que le lotissement comporte des actes juridiques — de vente ou de location —, la création ou le développement d'un groupe d'habitations consiste dans une action matérielle, la propriété du fonds et des bâtiments restant, au moins pour l'instant, entre les mains de la même personne.

Ceci dit, le but poursuivi par le législateur est double : Premièrement, empêcher les lotissements et groupes d'habitations d'être une cause de désordre dans la contecture de la cité et même les faire contribuer au meilleur aménagement de celle-ci ; deuxièmement, protéger les acquéreurs ou locataires de terrains lotis contre les abus dont ils pourraient être victimes de la part des lotisseurs.

Pour parvenir à ces fins, la loi pose les règles fondamentales suivantes :

1° Nul ne peut procéder à la création ou au développement d'un lotissement ou d'un groupe d'habitations sans avoir soumis à l'approbation de l'administration un projet comportant un plan d'aménagement, un programme des travaux et le cahier des charges des ventes ou locations ;

2° Ce projet n'est approuvé qu'après une instruction dont la procédure est fixée par la loi et seulement s'il remplit certaines conditions d'hygiène et d'urbanisme. C'est ainsi que le projet doit concorder avec le plan communal d'aménagement et d'extension et comprendre le raccordement avec les voies publiques et, s'il y a lieu, avec les canalisations d'eau potable et les égouts de la commune. Dans certains cas déterminés par la loi, le lotissement peut être radicalement interdit ;

3° Parmi les conditions susceptibles d'être imposées figure l'obligation faite au lotisseur de réserver des espaces libres ou des emplacements destinés à des édifices et services publics. Suivant les cas cette obligation entraîne ou non droit à indemnité ; lorsqu'il s'agit d'espaces libres, le plus souvent ce droit n'existe pas ;

4° C'est le lotisseur ou le constructeur de groupe d'habitations qui est tenu, vis-à-vis de l'administration, de l'exécution des travaux prévus au projet ou imposés par la décision approbative ;

5° D'ailleurs, sauf dérogations accordées par l'autorité compétente, il ne suffit pas, pour pouvoir vendre ou louer des terrains, lotis, d'avoir obtenu l'approbation du projet ; il faut encore avoir réalisé les travaux prévus ou imposés ;

6° C'est seulement alors que le lotisseur pourra aussi faire de la publicité en vue des ventes ou locations ;

7° Cette publicité est soumise à des règles qui ont pour objet d'empêcher le lotisseur de tromper ses acquéreurs ou locataires éventuels ;

8° Les ventes ou locations doivent être précédées de la délivrance, par le maire, d'un certificat attestant que les formalités légales ont été accomplies ;

9° Les dispositions de la loi sont sanctionnées par des mesures diverses : nullité des ventes ou locations irrégulières, expropriation des terrains lotis en fraude, peines correctionnelles ou de simple police.

Telles sont les quelques propositions auxquelles se ramène tout le système de la loi de 1919-1924 et qu'il est bon d'avoir présentes à l'esprit pour ne pas se perdre dans les détails des chapitres qui suivent.

CHAPITRE III

CHAMP D'APPLICATION DE LA LOI DE 1919-1924 EN CE QUI CONCERNE LES LOTISSEMENTS ET LES GROUPES D'HABITATIONS

Section I. — *Communes dans lesquelles la loi est applicable.* — **Section II.** *Personnes auxquelles la loi s'applique.* — **Section III.** *Opérations auxquelles la loi est applicable.* — **Section IV.** *Opérations en cours lors de la promulgation de la loi du 19 juillet 1924.*

Section I

Communes dans lesquelles la loi est applicable

Comme les prescriptions légales relatives aux lotissements se trouvent dans la loi sur les projets d'extension des villes et que seules les communes de certaines catégories sont tenues d'avoir un projet d'extension, on pourrait être tenté de croire que les lotissements situés dans les autres communes échappent à ces prescriptions. Il n'en est rien. Le législateur a pris soin de spécifier (art. 11, 1^{er} alinéa) que ces règles s'appliquent partout, « que la commune de la situation de l'immeuble soit ou non assujettie à la présente loi ».

Ajoutons que les lois de 1919 et 1924 ont été rendues applicables à l'Algérie par des décrets du 5 janvier 1922 et du 24 octobre 1925.

Par contre, dans les départements recouverts du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, ces lois ne

sont pas en vigueur. Un projet de loi¹ avait été déposé en vue de combler cette lacune ; l'exposé des motifs disait notamment : « En matière de lotissements, la réglementation locale est muette ; à l'heure actuelle, les autorités locales ne disposent d'aucun moyen efficace pour prévenir ou réprimer les abus que peuvent être tentés de commettre les lotisseurs ». Ce projet n'a reçu aucune suite, non plus qu'une proposition déposée depuis par M. Wallack et qui avait le même objet².

Section II

Personnes auxquelles la loi s'applique

L'article 11, alinéa 1^{er} porte : « *Les associations, sociétés, particuliers ou établissements publics* qui entreprennent ou qui poursuivent la création ou le développement de groupes d'habitations ou de lotissements ... sont tenus » etc...

Il est à remarquer que cette énumération ne comprend pas les communes, — celles-ci n'étant pas des établissements publics au sens exact du mot.

Un auteur, M. Minvielle, (*Traité pratique des lotissements*) explique cette exception par le fait qu'une loi du 31 octobre 1919 a créé un régime spécial aux lotissements exécutés par les départements et les communes.

Nous aurons l'occasion au chapitre VIII, section II, de résumer cette loi, mais signalons ici que le ministre de l'Intérieur reconnaît aux communes le droit de faire des lotissements autrement qu'en application de la loi du 31 octobre 1919, tout en estimant que ces

1. Doc. parl., Chambre, 1934, n° 3349.

2. Doc. parl., Chambre, 1936, n° 590.

lotissements doivent être soumis aux prescriptions de la loi de 1919-1924.

C'est ce qui résulte de la réponse faite à une question écrite de M. Lillaz, député, (*J. off.*, du 29 mars 1935) :

« Bien que la loi du 19 juillet 1924 soit muette sur ce point, il ne paraît pas douteux que ses prescriptions doivent être appliquées aux collectivités publiques telles que départements et communes entreprenant la création de lotissements, au même titre qu'aux particuliers. Il paraîtrait en effet inadmissible et contraire aux intentions du législateur que ces collectivités, placées sous la tutelle de l'Etat et chargées elles-mêmes par la loi de contrôler dans une certaine mesure l'application de ces dispositions aux lotissements particuliers, puissent effectuer des lotissements offrant moins de garanties que ces derniers au point de vue du bon aménagement des voies, par exemple, ou encore des servitudes hygiéniques, archéologiques ou esthétiques qu'il conviendrait d'y établir ».

La Cour d'appel de Pau a résolu la question dans le même sens dans un arrêt du 15 avril 1935 (S., 1935.2. 137).

De même, les lotissements effectués par les compagnies de chemins de fer sur des terrains désaffectés, ne faisant plus partie du domaine public, sont assujettis à la loi de 1919-1924 (Réponse à question écrite de M. Baroux, député, *J. off.*, 13 novembre 1926).

La question s'est posée de savoir si les lotissements exécutés par des sociétés d'épargne étaient soumis à la loi. Nous l'examinerons, en nous plaçant à un point de vue un peu différent, au chapitre V, section I.

Section III

Opérations auxquelles la loi est applicable

§ 1. *Lotissements.* — § 2. *Groupes d'habitations.*

Reprenons encore l'expression de la loi (articles 1^{er} et 11) : elle s'applique « à la création et au développement de groupes d'habitations ou de lotissements ».

Malheureusement, le législateur n'a pris le soin de définir ni le groupe d'habitations, ni le lotissement. Il en est résulté, il en résulte encore une grande incertitude qui s'est traduite par de profondes divergences de vues dans la doctrine, dans la jurisprudence, dans les instructions ministérielles et la pratique administrative.

Nous examinerons d'abord la question au point de vue des lotissements, car c'est en cette matière que nous trouvons le plus de textes et de décisions susceptibles de nous éclairer.

§ 1. — *Lotissements*

Pour déterminer les éléments de l'opération qui constitue, pour l'application de la loi, un lotissement, nous commencerons par les plus simples, par ceux qui n'ont jamais donné lieu à de sérieuses difficultés.

1° *Il n'y a pas de lotissement sans division de propriété.*

La vente d'un terrain d'un seul tenant à un seul acquéreur n'est certainement pas assujettie à la loi sur les lotissements, si ce terrain ne provient pas d'une propriété précédemment démembrée.

Pour l'application de cette règle, il faut, à notre

avis, considérer la propriété dans son ensemble, telle qu'elle existe au moment de la vente, et faire abstraction des diverses parcelles cadastrales qui la composent comme des acquisitions successives au moyen desquelles elle a été constituée. Un propriétaire ne pourrait dire : J'ai trois parcelles cadastrales, achetées à divers vendeurs à des dates différentes ; chacune d'elles forme une propriété distincte ; donc, en les revendant séparément dans leurs formes d'origine, je ne fais sûrement pas un lotissement. Ce propriétaire se tromperait, car son domaine forme un tout entre ses mains.

Par contre, nous croyons qu'on doit considérer comme autant de propriétés distinctes les parties d'un même domaine qui sont complètement séparées les unes des autres soit par des parcelles appartenant à des tiers, soit par des voies publiques. Dans ces deux cas, en effet, il y a des solutions de continuité entre les divers fragments du domaine.

Le propriétaire qui vend sa propriété d'un seul tenant à des acquéreurs en indivision fait-il acte de lotissement ? Doit-il être considéré comme opérant lui-même une division que les règles du Code civil peuvent rendre inévitable dans un avenir plus ou moins proche ? La question est douteuse. Si, en principe, des ventes de cette nature ne semblent pas constituer par elles-mêmes des lotissements, en fait, elles doivent tomber sous le coup de la loi lorsqu'elles ont pour but et pour effet de tourner celle-ci.

C'est en ce sens que s'est prononcé le tribunal correctionnel de la Seine (10^e Chambre, 11 décembre 1929, Chaponet et Desfossez) dans les affaires suivantes : Le sieur Chaponet, propriétaire d'un terrain de 2.625 m² sis à Champigny-sur-Marne, avait, de 1924 à 1927, loué ce terrain avec promesses de vente en huit parcelles à huit personnes différentes, chacun des preneurs devant laisser une servitude de passage de quatre

mètres sur la largeur de sa parcelle. Par la suite, en 1928, il a cru régulariser cette situation délictueuse en transformant les locations-ventes en ventes définitives par acte notarié de vente collective, cet acte devant être suivi, quelques jours plus tard, d'un partage sous-seing privé entre les huit acquéreurs.

Le sieur Desfossez avait procédé de la même manière pour un autre terrain situé dans la même commune.

Le tribunal correctionnel les a condamnés tous les deux, la législation sur les lotissements « ayant été intentionnellement et volontairement méconnue et enfreinte ».

Dans les espèces qui ont fait l'objet de ce jugement, la vente collective avait été précédée de locations-ventes consenties séparément aux futurs acquéreurs indivis. Cela rendait la fraude évidente. Mais même dans d'autres circonstances, l'administration et le Parquet pourraient trouver dans les faits la preuve de l'intention de frauder. Aussi la plus grande prudence s'impose-t-elle en cette matière.

D'ailleurs, le garde des Sceaux a, dans une circulaire du 28 mars 1931, prescrit aux notaires, pour les cas où ils auraient à passer des actes de ventes à des acquéreurs indivis, d'exiger l'insertion d'une clause stipulant qu'en cas de partage ultérieur du terrain en vue de la construction d'habitations, les acquéreurs seraient tenus solidairement de remplir les formalités exigées pour la création des lotissements.

2° *Il n'y a pas lotissement sans vente ou location.* ¹

Cette règle résulte des termes employés par la loi à différentes reprises : article 11, alinéa 1^{er} : « préalablement à toute mise en vente ou en location... » ; article 12 : « la vente ou la location des terrains compris dans un lotissement » etc... etc...

La loi ne s'applique donc pas, en principe, aux autres actes juridiques, même lorsque ceux-ci ont pour effet,

comme le partage successoral, de diviser une propriété en plusieurs parties.

Ainsi le ministre de l'Intérieur a-t-il déclaré qu'il estimait que la loi ne s'appliquait pas à une donation, faite par deux époux à leurs enfants, d'une parcelle de terrain divisée en diverses parties égales (Réponse à question écrite de M. Brémont, député, *J. off.*, 31 mai 1933)¹.

Il convient cependant de formuler ici la même réserve que plus haut, car il ne faudrait pas qu'un partage servît à violer la loi sur les lotissements ou fût partie d'un ensemble d'opérations aboutissant à ce résultat.

Par exemple, si un bien fonds, à partager entre quatre héritiers, était divisé en quarante parcelles de manière à attribuer à chaque intéressé dix lots séparés les uns des autres et susceptibles, par conséquent, d'être vendus librement, l'intention de frauder la loi serait manifeste et par la suite, en vendant leurs immeubles, les propriétaires s'exposeraient à des poursuites judiciaires.

Au sujet du partage par sortie d'indivision, il est utile de citer *in extenso* une question écrite posée par M. Mielliet, député, et la réponse qui lui a été faite par le ministre de l'Intérieur, car cette réponse montre bien les inconvénients des ventes collectives pour les acquéreurs eux-mêmes.

« M. Edmond Mielliet demande à M. le ministre de l'Intérieur si deux propriétaires indivis d'une parcelle de terrain de 20 ares environ acquise, par eux, postérieurement à la loi du 19 juillet 1924, détachée d'une propriété de plus grande importance, en vertu d'une autorisation préfectorale contenant la réserve suivante : « Toute nouvelle opération qui aurait pour objet de

1. V. aussi réponse à question écrite de M. Peissel, député, *J. off.*, 14 novembre 1931.

fractionner l'une (la partie vendue aux indivis) ou l'autre (le solde resté au vendeur) de ces deux parcelles de terrain obligera le propriétaire respectif à se conformer intégralement aux dispositions de la loi du 19 juillet 1924 », ont néanmoins le droit, sans remplir les formalités des lotissements, de sortir de l'indivision existant entre eux au moyen d'un partage devant attribuer à chacun des copropriétaires une contenance de 10 ares environ, étant fait observer que ces deux parcelles, qui auront accès sur un chemin vicinal classé, sont susceptibles de recevoir des constructions (Question du 4 novembre 1930).

« *Réponse.* — Cette question comporte une réponse négative. En effet, et sous réserve de l'appréciation des tribunaux compétents, l'article 883 du Code civil, qui pose le principe de l'effet déclaratif du partage, paraît s'opposer à toute autre interprétation. Au surplus, si l'affirmative était admise, il y aurait là un moyen de se soustraire, dans nombre de cas, à l'accomplissement des formalités prévues pour les lotissements et de tourner les lois des 14 mars 1919, 19 juillet 1924 et les tribunaux saisis de la question ne manqueraient pas, sans doute, de prononcer l'annulation de tels actes » (*J. off.*, 8 novembre 1930).

3° *Pour que la loi soit applicable il faut qu'il y ait plusieurs ventes ou locations.*

a) *Le propriétaire qui vend une partie de son fonds et qui conserve le surplus pour lui-même ne fait pas un lotissement.* Il y a pourtant bien là division de propriété, mais, comme il n'y a qu'une vente, l'administration estime que la loi n'est pas applicable. Le ministre de l'Intérieur a affirmé ce principe dans de nombreuses réponses à des questions écrites. Citons entre autres les réponses faites à MM. Fontanille sénateur, (*J. off.*, 14 juillet 1926), Largier, député (*J. off.*, 23 mai

1929), Albertin, député (*J. off.*, 19 juillet 1931) et Sérol, député (*J. off.*, 6 août 1932).

Mais la loi s'applique — ou tout au moins est susceptible de s'appliquer — en cas de vente du reliquat de la propriété en tout ou en partie.

Dans ce cas, dit même l'administration, la loi s'applique à la totalité du terrain, pris dans son étendue primitive avant toute division en parcelles. Il en résulte que bien des propriétaires, après avoir vendu librement une partie de leur propriété, se trouvent ensuite lorsqu'ils veulent vendre le surplus, dans l'obligation de déposer un projet de lotissement. L'approbation de ce projet leur est parfois refusée, par exemple, à cause d'une configuration défectueuse des deux lots, qu'il eût, dans certains cas, été possible d'éviter au moment de la première vente. Ils se trouvent dans une situation inextricable en raison des droits acquis par le premier acquéreur et ne peuvent se défaire du surplus de leur bien. La division n'en est pas moins opérée, défectueuse, de sorte que l'intérêt public, aussi bien que les intérêts particuliers souffrent de l'interprétation donnée à la loi sur ce point par l'administration, interprétation qui, il faut le reconnaître, s'accorde avec la jurisprudence de la Cour de cassation que nous étudierons plus loin.

Aussi est-il prudent, de la part des propriétaires, de s'assurer auprès de l'administration (de préférence auprès du préfet) que la première vente qu'ils se proposent de réaliser ne sera pas de nature à empêcher plus tard la vente du reliquat de leur immeuble.

b) *S'il y a plusieurs ventes ou locations, il importe peu, pour déterminer si la loi s'applique, que les actes soient simultanés ou successifs, que ces ventes aient lieu ou non suivant un plan d'ensemble arrêté d'avance, qu'elles aient ou non été précédées de publicité* (Cass. crim., 27 juin 1929, Gloanec, S., 1930.1.154;

D.P., 1930.1.77). Ce sont là des éléments sans intérêt pour trancher la question de savoir s'il y a lotissement assujetti à la loi.

De même, la loi est applicable, si les conditions requises sont réunies, même au cas de ventes ou de locations de *lots de vaste étendue* (Réponse à question écrite de M. Accambray, député, *J. off.*, 10 juillet 1930).

De même encore, il se peut que les lots vendus ou loués, ou certains d'entre eux, portent déjà des *constructions*. Cette circonstance paraît sans intérêt pour décider s'il y a lieu d'appliquer la loi (V. réponse à question écrite de M. Borgeot, sénateur, *J. off.*, 14 mars 1934).

4° *Pour que la loi de 1919-1924 soit applicable, il faut que les terrains vendus ou loués soient destinés à l'habitation.*

Cela ne ressort pas explicitement du texte de la loi, mais l'unanimité s'est vite faite à ce sujet entre la doctrine, l'administration et la jurisprudence.

La circulaire du 29 novembre 1924 du ministre de l'Intérieur, du garde des Sceaux et du ministre de l'Hygiène, relative à l'interprétation des articles de la loi du 19 juillet 1924 en ce qui concerne les lotissements et groupes d'habitations, contient les dispositions suivantes :

« Nous estimons, bien que le législateur ait semblé distinguer les « groupes d'habitations » des « lotissements », que le morcellement des parcelles de terrain sur lesquelles il ne doit pas être édifié d'habitations ne rentre pas dans le champ d'application de la loi ; en effet, les obligations imposées aux lotisseurs et ci-dessus rappelées, ainsi que celles auxquelles sont assujettis les lotis, ne s'expliquent que pour les lotissements effectués en vue de construction de maisons d'habitation ; toute autre interprétation aboutirait d'ailleurs,

à des conséquences inadmissibles ; elle aurait, par exemple, pour effet d'interdire, sans la mise en œuvre de la procédure instituée par la loi de 1924, la vente par parcelles d'un domaine exclusivement agricole pour la création de jardins ouvriers ou pour la culture maraîchère. Ce serait entraver le développement des œuvres tendant à favoriser l'accession des petits cultivateurs à la propriété rurale ».

Dans une note, la circulaire ajoute :

« A notre avis, si les lotisseurs de terrains non destinés à l'habitation veulent se mettre sûrement à l'abri des sanctions prévues par la loi de 1924, ils doivent insérer dans les actes de vente une clause stipulant que les acquéreurs des diverses parcelles comprises dans le lotissement ne pourront y édifier de construction propre à l'habitation ».

Cette interprétation de la loi a été confirmée par un arrêt de la Cour de cassation du 7 mai 1927 (Maillé, *Gaz. Pal.*, 1927.2.109). Des lotisseurs de jardins avaient été poursuivis pour avoir vendu des terrains sans autorisation préalable de l'administration ; la Cour a rejeté le pourvoi formé contre la décision qui les avait renvoyés des fins de la poursuite.

Il convient de remarquer que, dans cette espèce, la destination des parcelles loties avait été soigneusement précisée par la clause suivante insérée à l'acte de vente : « Les parcelles vendues sont exclusivement destinées à la culture ou à la création de jardins, le lotissement de ne rentrant pas dans la catégorie de ceux prévus par la loi du 19 juillet 1924 ; en conséquence, les acquéreurs des diverses parcelles... ne pourront, sous aucun prétexte, y édifier des constructions propres à l'habitation ».

A la suite de cet arrêt, le garde des Sceaux, a, dans une circulaire du 30 juin 1927, invité les notaires, pour le cas où ils seraient appelés à passer des actes de

vente dans des lotissements-jardins, à consulter tout d'abord l'administration et à avertir les parties avec toute la netteté désirable qu'elles ne pourront, ni maintenant, ni plus tard, élever des constructions sur des parcelles loties ; « l'acte doit ensuite, dans sa rédaction même, par une clause nette et ne prêtant à aucune discussion, porter interdiction de toute construction à usage d'habitation ».

Citons encore dans le même sens deux arrêts du Conseil d'Etat (12 mai 1933, S., 1933.3.115 et 9 décembre 1936 *Gaz. Pal.*, 1937.1.304)¹.

Par conséquent, sous l'empire de la seule loi de 1919-1924, les lotissements de terrains à usage de culture échappaient à toute action administrative, sinon à tout contrôle.

Aujourd'hui, il n'en est plus de même, car un décret-loi du 8 août 1935 a soumis les lotissements-jardins à une réglementation. Ce texte fera l'objet du chapitre X.

Les principes qui ont conduit l'administration et la

1. Dans un arrêt du 20 mars 1934 (*Gaz. Pal.*, 1934.1.897, D.P., 1937.1.49), la Chambre des Requêtes de la Cour de cassation s'est prononcée sur une espèce qui se présentait dans les conditions suivantes : Dans un lotissement approuvé par arrêté préfectoral, les lotisseurs avaient vendu un lot, par acte notarié, avant de réaliser les travaux auxquels ils étaient tenus. Par la suite, ils avaient tenté de valider cet acte irrégulier en passant avec l'acheteur un acte sous-seing privé duquel il résultait que le terrain avait été vendu comme jardin et que l'acquéreur renonçait au droit de construire, moyennant certaines compensations. Mais l'acquéreur, se ravissant, avait intenté une action en nullité de la vente. La Cour d'appel de Paris lui avait donné gain de cause et avait prononcé l'annulation de la vente en vertu de l'article 14 de la loi de 1919-1924 et celle de l'acte sous seing privé ultérieur pour fraude à la loi. La Cour de cassation confirma cet arrêt en disant notamment qu'il n'est pas au pouvoir du lotisseur et d'un acquéreur de modifier la nature et le caractère juridique d'un lotissement en convenant qu'un lot unique, acheté pour bâtir, ne pourra servir que de jardin, alors que l'acte juridique créant cette transformation a été accompli dans le seul but de faire fraude à la loi de 1924.

jurisprudence à déclarer que les lotissements agricoles étaient en dehors du champ d'application de la loi conduisent à en écarter aussi les autres lotissements non destinés à l'habitation, comme des terrains industriels ou des emplacements affectés au sport. Encore faut-il, ici aussi, qu'une clause du contrat interdise formellement l'édification de tout bâtiment propre à l'habitation. Nous verrons plus loin si ces lotissements échappent aussi aux prescriptions du décret-loi du 8 août 1935.

5° Pour que la loi de 1919-1924 soit applicable, il n'est pas nécessaire qu'il y ait création, ouverture de voies par l'auteur du lotissement.

L'opinion contraire avait été soutenue ; elle s'appuyait sur le passage suivant du rapport de M. P. Dormoy à la Chambre : « Votre commission pense qu'il n'est pas nécessaire de faire figurer dans la loi une définition juridique du lotissement. Les maires, comme les lotisseurs eux-mêmes et la population dans son entier, savent très bien ce qu'il faut entendre par lotissement. Cette opération, qui consiste à subdiviser en parcelles, tout ou partie d'un fonds acquis à titre gratuit ou onéreux, avec ou sans intention de l'aliéner, *et à tracer ou projeter des voies en vue de la location ou de la vente de ces parcelles*, est trop caractérisée pour qu'aucune erreur se produise et qu'aucune contestation s'élève ».

Cette prévision optimiste n'a pas été confirmée par les événements ; les contestations n'ont pas manqué de s'élever et aujourd'hui encore nombreux sont les cas à propos desquels il est bien difficile de dire s'ils sont ou non assujettis à la loi.

Sur le point qui nous occupe spécialement en ce moment, M. Dormoy avait semblé penser qu'il n'y avait pas de lotissements sans ouverture de rues. Or l'administration n'a pas tardé à affirmer qu'il pouvait

y avoir lotissement même en bordure de voies existantes, Seulement, elle a tout d'abord limité la portée de cette affirmation au cas où ces voies ne sont pas pourvues d'eau potable et de moyen d'évacuer les matières usées.

Cette interprétation de la loi a été donnée dans la circulaire interministérielle, déjà citée, du 29 novembre 1924. C'est d'après les obligations essentielles imposées par la loi aux lotisseurs que raisonnaient les auteurs de la circulaire : « Or ces obligations essentielles sont les suivantes : création de voies d'accès au parcelles loties, distribution d'eau potable, évacuation des eaux et matières usées. Dès lors, toutes les fois que toutes les parcelles d'un terrain à lotir sont riveraines d'une voie de communication, publique ou privée, et qu'elles sont pourvues d'eau et de moyen d'évacuer les matières usées, le propriétaire de ce terrain n'est pas soumis aux prescriptions de la loi de 1924 ; *si au contraire, toutes les parcelles ne bénéficient pas de ces trois avantages, la loi de 1924 est applicable* ».

En note, la circulaire ajoutait : « A notre avis, le fait pour une parcelle d'être en bordure d'une voie publique pourvue d'une canalisation d'eau et d'un égout public suffit pour la soustraire au régime de la loi de 1924 ».

La restriction que l'administration apportait au principe au moment même où elle posait celui-ci, était, à vrai dire, fort critiquable. Comment, parmi les obligations faites par la loi aux lotisseurs, distinguer celles qui sont essentielles. Sans doute il est important d'exiger le raccordement aux canalisations d'eau ou d'égout ; pas plus cependant que d'empêcher de lotir un terrain impropre à l'habitation ou réservé, au plan d'aménagement, pour des voies ou des espaces libres. Soustraire systématiquement à l'application de la loi tous les terrains situés en bordure de voies complète-

ment aménagées, c'est créer deux catégories de lotissements, les uns assujettis aux sévères prescriptions légales, les autres absolument affranchis de toutes ces règles, même de celles qui n'ont trait ni à l'ouverture des voies, ni à l'exécution de travaux d'adduction ou d'assainissement. On aboutit ainsi à des solutions illogiques. Par exemple, il arrive qu'un propriétaire lotisse en bordure d'une voie privée déjà aménagée, mais de largeur insuffisante, compte-tenu de l'importance du lotissement prévu. Si la loi ne s'applique pas, l'administration ne peut demander au lotisseur d'élargir la rue, ni même d'établir une zone de servitude *non aedificandi* pour réserver l'avenir, alors que très certainement des obligations de cette sorte seraient imposées en cas d'application de la loi.

C'est pourtant à des inconséquences de cette nature qu'aboutissait la doctrine de l'administration, affirmée non seulement dans la circulaire précitée, mais dans de nombreuses réponses à des questions écrites, (par exemple, celles de MM. Lamoureux, député, *J. off.*, 9 décembre 1924, Chaussy, député, *J. off.*, 17 février 1925, Fontanille, sénateur, *J. off.*, 14 juillet 1926, etc...).

Mais la Chambre criminelle s'est prononcée différemment dans deux arrêts (Gloanec et Schwab) du 27 juin 1929 (S., 1930.1.154 et 155 ; D.P., 1930.1.77). Elle a déclaré que la loi de 1919-1924 s'applique à tous les lotissements de terrains mis en vente pour l'édification d'habitations, sans qu'il y ait lieu de considérer si ces terrains sont ou non en bordure d'une voie publique même bénéficiant de tous les avantages de viabilité et d'hygiène désirables.

D'après l'arrêt Schwab, « les obligations ainsi imposées (par les articles 11, 12 et 13 de la loi) ne comportent aucune exception et la circonstance que..... les terrains offerts en vente sont situés en bordure d'un chemin de

grande communication ne peut avoir d'autre effet que de contraindre le vendeur à établir ses projets d'aménagement en faisant état des obligations imposées par les lois des 5 avril 1884 et 15 février 1902 ».

Par conséquent, la restriction que la circulaire de 1924 avait apportée au champ d'application de la loi disparaissait. L'administration modifia son point de vue et dans une réponse à une question écrite de M. Largier député (*J. off.*, 16 avril 1931), le ministre de l'Intérieur indiquait qu'il n'y avait plus lieu de tenir compte de la circulaire interministérielle en ce qu'elle avait de contraire à la jurisprudence de la Cour de cassation¹.

Après les deux arrêts précités de la Cour de cassation, la définition du lotissement paraissait s'être clarifiée et le ministre de l'Intérieur, dans sa réponse à M. Largier pouvait donner les précisions suivantes : « En ce qui concerne la définition du lotissement, la jurisprudence administrative du ministère de l'Intérieur est fixée en ce sens que toutes les opérations qui consistent, de la part des sociétés, associations, particuliers ou établissements publics, à entreprendre ou à poursuivre la division d'un terrain en parcelles en vue de les vendre ou de les louer et avec la faculté d'y édifier des constructions à usage d'habitation, constituent des lotissements soumis aux prescriptions de la loi du 14 mars 1919-19 juillet 1924. Cette jurisprudence administrative a été généralement ratifiée par les jugements ou arrêts rendus en cette matière. Ces décisions judiciaires font en effet abstraction de tous autres éléments tels que la superficie, la situation du lotissement, le nombre

1. Les dispositions de la circulaire de 1924 excluant du champ d'application de la loi les lotissements situés en bordure de voies aménagées ont été expressément rapportées par une circulaire adressée aux préfets le 5 mars 1938 par les ministres de l'Intérieur, de la Justice et de la Santé publique.

de lots, l'intention poursuivie par le vendeur ou bailleur de terrain, l'importance des habitations à édifier, etc... »

6° D'après la Cour de cassation, il faut, pour que la loi soit applicable, qu'il s'agisse d'une opération d'entreprise de lotissement.

Moins de deux ans après la réponse ministérielle que nous venons de citer, la Cour de cassation rendait un arrêt qui introduisait un élément nouveau dans la notion de lotissement. (Req., 12 décembre 1932, Roux c. Mérit, S., 1933.1.66 ; *Gaz. Pal.*, 1933.1.228 ; D.P., 1933.1.109).

Voici les attendus de cet arrêt :

« Attendu qu'il résulte des constatations de l'arrêt attaqué que le sieur Mérit, employé à la Compagnie des chemins de fer P.L.M. a acheté par acte du 2 juillet 1924, un terrain de 2.327 mètres carrés situé dans la ville de Grenoble au quartier des Eaux-Clares pour le prix de 30.000 francs ; que s'étant réservé seulement une partie de ce terrain pour y construire son habitation, il en a revendu le 3 avril 1926 un petit tènement au sieur Bodine et le 30 avril 1927 un autre tènement de 800 mètres carrés pour le prix de 20.000 francs au sieur Roux qui y a fait élever diverses constructions ;

« Attendu que Roux a assigné Mérit en nullité de cette dernière vente par le motif qu'elle comprenait des terrains objet d'un lotissement et qu'elle n'avait pas été précédée des formalités imposées à peine de nullité de la vente par les lois du 14 mars 1919 et du 19 juillet 1924 ; qu'il a été à bon droit débouté de sa demande ; que l'arrêt attaqué décida en effet justement que Mérit en vendant une partie de son terrain à Roux et en conservant le reste pour son usage personnel, n'a pas fait un véritable lotissement tombant sous l'application des lois de 1919 et de 1924, ces lois ne visant que des opérations d'entreprise de lotissement et ne

s'appliquant pas à l'opération réalisée par un employé de chemin de fer qui, ayant dans les circonstances prérappelées, acquis un terrain de faible superficie et le jugeant dans la suite encore trop vaste pour son usage personnel, en a vendu deux parcelles qui ont été utilisées pour la construction de maisons isolées... ».

Une application intéressante du principe posé par la Cour de cassation a été faite par la Cour d'appel de Caen dans un arrêt du 19 mai 1933 (D.P., 1936.2.37). Du moment que la loi de 1919-1924 ne s'applique qu'aux « entreprises » de lotissement, elle ne saurait s'appliquer au cas de *vente forcée* d'un immeuble, le tribunal peut donc ordonner la vente en trois lots d'un immeuble saisi, cette division étant conforme à la fois aux intérêts du créancier saisissant et du débiteur saisi, puisqu'elle est de nature à favoriser les enchères et à provoquer une meilleure adjudication¹.

Cependant, l'arrêt Roux c. Mérit ayant été rendu dans une affaire civile, entre parties privées, par la Chambre des requêtes, on pouvait se demander si cette décision était bien le reflet de l'opinion de la Cour suprême.

Or la Chambre criminelle a fait sienne la thèse de la Chambre des requêtes dans un arrêt du 16 juin 1934 (Dansac, *Gaz. Pal.*, 1934.2.321 ; D.H., 1934.221) :

« Attendu qu'il est constaté par le jugement attaqué que Dansac a vendu deux parcelles de terrain dont il

1. Au contraire, à une question écrite posée par M. J.-L. Dumesnil, député, le ministre de l'Intérieur avait répondu (*J. off.*, 23 mars 1927) : « Le fait que ces ventes ont eu lieu non à l'amiable, mais par adjudication à la barre du tribunal ne saurait avoir pour effet de soustraire les lotisseurs aux obligations et aux sanctions prévues par ladite loi. Toutefois, les dispositions de la loi du 19 juillet 1924 ne seraient pas applicables si l'adjudication avait lieu au profit d'un des copropriétaires, car il s'agirait alors d'un partage judiciaire et non d'une opération de vente ».

déclare vouloir conserver le reste pour son usage personnel ou le vendre en totalité ; qu'il a consenti ces deux ventes pour permettre à deux pères de familles nombreuses de se procurer un logement et non pour réaliser une spéculation ; qu'il n'a formé en l'occurrence aucun projet de lotissement ;

« Attendu qu'en l'état de ces constatations, desquelles il résultait que Dansac n'avait, ni entrepris, ni poursuivi la création ou le développement d'un groupe d'habitations ou lotissement, le juge de police en déclarant que ce prévenu ne pouvait être tenu de déposer à la mairie les plans d'un projet de lotissement inexistants, n'a pas violé les textes de loi visés au moyen... ».

Par conséquent, l'arrêt de 1932 ne peut pas être considéré comme une décision isolée et sans portée générale.

La nouvelle jurisprudence de la Cour de cassation trouve sa justification dans certains des motifs qui ont amené le législateur à réglementer les lotissements. En effet, il ressort des travaux parlementaires et notamment du rapport de M. P. Dormoy qu'en 1924 le Parlement a entendu mettre un terme aux agissements scandaleux des spéculateurs du lotissement et protéger contre leurs entreprises les acquéreurs de terrains.

Mais il ne faut pas perdre de vue l'autre but, nous dirons même le but essentiel, de la loi de 1919-1924, qui est d'assurer un développement rationnel et ordonné des agglomérations.

Or ce développement peut être troublé et même compromis dans une certaine mesure par des propriétaires qui, bien qu'agissant sans esprit de lucre, divisent leurs fonds au mépris des règles les plus élémentaires de l'urbanisme. Dans les villes et les banlieues où la propriété est morcelée à l'excès, où certaines parcelles présentent déjà une longueur démesurée par rapport à une façade trop étroite, la subdivision de

telles parcelles, avec création de servitude de passage, par exemple, aboutit à créer en se multipliant un désordre aussi néfaste que celui qui peut résulter de lotissements plus étendus.

Et même en se plaçant au point de vue de l'acquéreur, on ne comprend pas pourquoi il serait moins protégé par les lois si son lot provient d'une petite division de terrain effectuée par un lotisseur sans esprit d'entreprise que s'il était situé dans un grand lotissement.

7° D'après l'administration, il faut, pour apprécier s'il y a lieu d'appliquer ou non la loi de 1919-1924, prendre également en considération l'intérêt public.

L'administration ne pouvait négliger les atténuations que la Cour de cassation avait apportées en 1932 aux principes qu'elle avait posés et que la Cour elle-même avait paru auparavant faire siens. Elle tira les conséquences de l'arrêt Roux contre Mérit dans des instructions que le ministre de l'Intérieur adressa d'abord au préfet de la Seine, par dépêche du 31 mars 1933, puis dans les mêmes termes, aux autres préfets qui le consultèrent sur la question.

Il nous faut résumer cet important document et en citer de longs extraits, en soulignant les passages particulièrement dignes de remarque.

Le ministre rappelle que la loi de 1924 a eu pour but d'éviter que des terrains morcelés sans contrôle ni méthode puissent être mis en vente sans qu'il ait été suffisamment tenu compte des exigences de la salubrité et de l'hygiène, ainsi que des principes élémentaires d'urbanisme.

Mais il signale aussi qu'il ne faut pas porter atteinte à la liberté des transactions immobilières de petite envergure ressortissant à l'exercice strict du droit de propriété; la réglementation des lotissements, loin

de constituer une entrave au morcellement, tend à faciliter l'accession, dans des conditions normales, des travailleurs modestes à la petite propriété.

Puis le ministre fait état de la nouvelle jurisprudence.

« Le récent arrêt de la Cour de cassation témoigne que cette haute juridiction semble se prononcer, de son côté, en faveur d'une interprétation restreinte de la loi de 1919-1924 ; il ressort en effet des « attendus » de la décision rendue que *la solution de droit doit être liée à une question de fait dont l'appréciation ne peut être entière qu'après examen et des intentions des intéressés et de l'ampleur de l'opération projetée et de la situation des lieux.*

« Bien qu'il s'agisse, en la circonstance, d'une manière de voir exposée et sanctionnée par le pouvoir judiciaire qui ne saurait lier mon administration sur la question, j'estime pour ma part, qu'il serait équitable et judicieux de s'y conformer et je suis d'avis qu'une saine application de la loi ne peut être faite qu'en *cherchant à concilier, à l'occasion de chaque espèce, les droits des particuliers et les intérêts de la collectivité.*

« Ces considérations m'amènent à vous recommander pour l'avenir d'apporter dans l'application des textes réglementant les entreprises de lotissement l'élément en quelque sorte « assouplissant » que renferment les commentaires qui précèdent. Il convient de retenir qu'en *principe*, lorsqu'un terrain est situé en bordure d'une voie pourvue des aménagements désirables, les ventes, limitées tant par le *nombre* que par la *superficie* des parcelles en résultant, ne sont pas soumises aux formalités prévues par la loi de 1919-1924. Toutefois — et je signale cette réserve à votre vigilante attention — *chaque fois que l'application trop libérale des suggestions qui précèdent vous paraîtra susceptible de compromettre l'intérêt public sous le rapport tant de l'hygiène que de l'urbanisme ou de l'esthé-*

tique, il vous incombera de faire observer, sans restrictions, les dispositions de la loi de 1919-1924... »¹.

Les citations que nous avons tenu à faire des arrêts de la Cour de cassation et des instructions ministérielles montrent à quel point, faute de critérium précis, particuliers, notaires, administration, tribunaux seront embarrassés pour apprécier, dans une foule de « cas-limites » s'il y a ou non lotissement.

Quand l'administration disait : « Toutes les fois que toutes les parcelles d'un terrain à lotir sont riveraines d'une voie de communication et qu'elles sont pourvues d'eau et de moyen d'évacuer les matières usées, la loi n'est pas applicable ; elle l'est si toutes les parcelles ne bénéficient pas de ces trois avantages », ce n'était parfait ni du point de vue juridique, ni du point de vue de l'urbanisme ; du moins cette position avait-elle le mérite de fournir un critérium facile à appliquer. Ce critérium n'est fourni aujourd'hui ni par la Cour de cassation, ni par les instructions ministérielles. Il ne l'est pas davantage par le Conseil d'Etat.

Celui-ci admet que «, dans des cas exceptionnels, des ventes limitées tant par le nombre que par la superficie des parcelles en résultant, peuvent échapper aux prescriptions édictées par la loi du 14 mars 1919 modifiée par celle du 19 juillet 1924 » (Cons. d'Etat, 24 janvier 1936, Blot-Tartar, S. 1936.3.63 ; *Gaz. Pal.* 1936.1.808 ; D.H., 1936.210).

Il faut bien remarquer que pour la Haute Assemblée la non-applicabilité de la loi est l'exception. Elle ne devra être admise que dans les cas de ventes limitées par le nombre et la superficie des parcelles et seule-

1. Voir aussi, dans le même sens les réponses faites par le ministre de l'Intérieur à plusieurs questions écrites (M. Brémont député, *J. off.*, 8 août 1933 ; M. Thorez, député, *J. off.*, 8 août 1933 ; M. Hayez, sénateur, *J. off.*, 17 janvier 1934, etc...).

ment si, par ailleurs, d'autres éléments d'appréciation permettent d'en décider ainsi. Par exemple, dans l'affaire Blot-Tartar, le Conseil d'Etat se trouvait bien en présence de ventes limitées, puisque trois parcelles seulement avaient été vendues. Il a estimé néanmoins que cette opération, « dans les circonstances de fait » où elle avait été réalisée, avait constitué « une entreprise de lotissement » régie par la loi de 1919-1924. Pour en juger ainsi, il s'est basé, semble-t-il, sur le fait que l'intéressé avait « acquis un terrain dont une très faible partie seulement devait être utilisée pour son usage personnel » et dont le reste avait été morcelé¹.

Le Conseil d'Etat prend donc, lui aussi, en considération la notion d'entreprise.

Mais quand y a-t-il entreprise ? Et jusqu'à quels chiffres peut-on considérer que l'on est en présence de ventes limitées tant par le nombre que par la superficie des parcelles ?

Comment, d'autre part, en se référant aux instructions ministérielles, tenir compte de l'intérêt public et des considérations d'hygiène, d'urbanisme et d'esthétique ? Autant de questions difficiles à résoudre pour chaque cas d'espèce et que les particuliers seraient bien empêchés de régler eux-mêmes.

D'ailleurs, dès 1931, le ministre de l'Intérieur répondant à une question de M. Fabien Albertin, député écrivait (*J. off.*, 17 juillet 1931) : « A raison de la diversité des cas d'espèce qui peuvent se présenter, il appartient aux intéressés, vendeur ou acqué-

1. Par contre, dans une espèce où le propriétaire avait décidé de vendre une portion de terrain, sans d'ailleurs la morceler, le surplus étant destiné en partie à être loué et en partie à être conservé par le propriétaire pour son usage personnel, le Conseil d'Etat a estimé que cette vente ne constituait pas une entreprise de lotissement régie par la loi de 1919-1924 (15 décembre 1937, Société des Docks de Paris).

reurs, de soumettre l'opération projetée au contrôle de l'administration préfectorale, appelée à examiner dans chaque cas particulier, si le morcellement envisagé revêt le caractère d'un lotissement soumis aux prescriptions de la loi ... ».

Tel est aussi le sens de circulaires qui ont été adressées, l'une aux préfets, le 5 mars 1938, par les ministres de la Justice, de l'Intérieur et de la Santé publique, l'autre aux procureurs généraux, le 31 mars 1938, par le ministre de la Justice¹. Il est recommandé aux notaires et aux avoués de consulter les préfets² à l'occasion de toutes ventes comportant un morcellement quelconque. Leur attention est spécialement attirée sur les inconvénients que peut présenter la vente d'un lot d'un domaine, qui n'est souvent que l'amorce d'un lotissement dont la réglementation ultérieure sera rendue difficile en raison des droits acquis par le premier acquéreur.

1. A vrai dire, le Garde des Sceaux a adressé à cette date deux circulaires une au Procureur général près la Cour d'appel de Paris, l'autre aux procureurs généraux de province ; la première, destinée aux officiers ministériels de la région parisienne donne des précisions sur les documents à joindre aux demandes de renseignements. Ces documents sont :

1° Un plan de situation à l'échelle de 1/5000* avec cote de rattachement au carrefour le plus proche ;

2° Un plan orienté et coté de la totalité de la propriété initiale du vendeur, indiquant la division déjà opérée ou projetée avec la date des ventes, promesses de vente et locations antérieures. Si ces opérations ont fait l'objet de certificats ou d'autorisations administratives, copie de ces pièces devra être fournie.

Le plan devra figurer l'implantation des constructions existantes avec les cotes exactes des vues directes des pièces habitables, au voisinage des lignes de partage.

Le notaire ou l'avoué indiquera les dates de construction des bâtiments avec, s'il y a lieu, les dates des autorisations de construire délivrées.

2. C'est aux préfets et non aux maires qu'il appartient de décider, dans chaque cas, si la loi doit être appliquée.

On pourrait croire que l'administration, saisie par un particulier de la question de savoir si la loi doit être appliquée à des ventes projetées, n'a que deux attitudes à prendre suivant les circonstances : ou bien déclarer que l'opération ne constitue pas un lotissement et laisser les ventes s'opérer librement, ou affirmer qu'il s'agit bien d'un lotissement et exiger l'observation de toutes les formalités prescrites par la loi.

Mais l'accomplissement de ces formalités et la longueur de l'instruction réglementaire peuvent paraître à l'administration elle-même hors de proportions avec le peu d'importance de l'opération envisagée. Dans ce cas, ne peut-elle donner immédiatement l'autorisation de passer les ventes, sous réserve que le propriétaire prenne les dispositions nécessaires pour que le morcellement soit opéré dans des conditions satisfaisantes ?

Le ministre de l'Intérieur paraît admettre cette manière de faire, qui concilie l'intérêt public et l'intérêt des particuliers, si l'on en juge par la réponse faite à M. Hayez, sénateur, (*J. off.*, 17 janvier 1934) : « En tout état de cause, il appartient à ces autorités (les autorités locales) de formuler éventuellement toutes réserves utiles et de déterminer les servitudes spéciales à imposer au propriétaire vendeur, en raison des circonstances de lieu particulières au terrain dont il s'agit ». (Cf. réponse à question écrite de M. Borgeot, sénateur, *J. off.*, 14 mars 1934).

Le Conseil d'Etat admet aussi la légalité de ce procédé puisque, dans l'affaire Blot-Tartar, alors qu'il n'y avait pas eu de projet de lotissement approuvé au sens strict des termes, il a admis que le préfet avait pu autoriser le propriétaire à vendre ses terrains à charge seulement pour lui de munir les parcelles d'une distribution d'eau potable et d'un

moyen d'évacuer les eaux usées ; il a considéré que cette décision avait créé des droits au profit du sieur Blot-Tartar et que, par suite, le maire ne pouvait l'obliger à déposer un projet de lotissement et à le soumettre à de nouvelles conditions non prévues dans la décision préfectorale (Cons. d'Etat, 24 janvier 1936).

Malgré l'arrêt et les réponses ministérielles que nous venons de citer, nous ne sommes pas certain que cette pratique administrative soit, du point de vue du droit, à l'abri de toute critique. Mais, ainsi établie en marge de la loi, elle offre l'immense avantage de tenir compte des tendances opposées qu'il serait souvent très difficile de concilier en restant strictement sur le terrain de l'application ou de la non-application de la loi.

§ 2. *Groupes d'habitations*

La loi de 1919-1924 ne définit pas plus le groupe d'habitations que le lotissement et, si plusieurs circulaires et de nombreux arrêts ont permis de dégager tant bien que mal les éléments constitutifs du lotissement, très rares sont les décisions et les textes relatifs aux groupes d'habitation.

Or les difficultés rencontrées ici ne sont pas moins grandes. Pour les faire saisir, prenons des exemples.

Un particulier achète un terrain de 1.000 mètres carrés, en bordure d'une voie non aménagée. Il se propose de le revendre en trois lots ; tous les éléments de l'entreprise de lotissement existent ; l'administration l'oblige à déposer un projet de lotissement qui sera rejeté si les conditions requises ne sont pas remplies. Au lieu de lotir, il veut construire trois maisons d'habitation pour les louer ensuite. L'administration l'arrête encore et lui fait déposer un projet — de groupe d'habitations, cette fois.

Mais au lieu encore de faire trois pavillons destinés chacun à un ménage, il fait une seule maison de plusieurs étages, pouvant abriter non plus trois, mais six ou dix ménages. Est-ce un groupe d'habitations ? Evidemment non, sans quoi, dans les villes, l'édification de presque toutes les maisons serait assujettie aux règles de la loi de 1919-1924. Et pourtant l'opération n'a-t-elle pas consisté à grouper des habitations ? Du point de vue de l'hygiène, de l'esthétique, de l'urbanisme, la construction d'une maison de six étages n'est-elle pas susceptible de présenter plus d'inconvénients que celle de trois pavillons séparés ?

L'intérêt de la question est, il est vrai, limité par l'obligation faite aux constructeurs de se soumettre à la loi du 15 février 1902 et d'obtenir un permis de construire. Mais d'une part cette obligation n'existe pas dans toutes les communes de France, alors que la loi sur les groupes d'habitations est applicable partout ; d'autre part, l'administration dispose, en vertu de cette dernière loi, de pouvoirs plus étendus que ceux qu'elle tient de la loi de 1902.

Quoiqu'il en soit, il serait difficile de qualifier groupe d'habitations une maison isolée, même de six étages. et de fait, le Conseil d'Etat a jugé qu'un immeuble comportant un unique corps de bâtiment ne constituait pas un groupe (Conseil d'Etat, 16 juin 1933, Daurade et Dussert, *Rec.*, p. 638).

On voit quelles anomalies peuvent se présenter et quelles difficultés nouvelles surgiront quand il s'agira de définir l'expression « corps de bâtiment » qui n'est pas un terme juridique et qui n'a pas de sens précis en architecture.

Ceci dit, pour savoir quand il y a groupe d'habitations assujetti à la loi, il faut dans toute la mesure du possible, raisonner par analogie avec les principes admis en matière de lotissement. On doit donc appli-

quer la loi lorsque les constructions projetées sont disposées de telle manière qu'il serait possible de vendre ultérieurement le sol et les bâtiments par parcelles distinctes, — que les constructions soient contiguës, du type des corons, par exemple, ou soient séparées les unes des autres.

Peu importe, comme pour les lotissements, qu'il y ait ou non création de voies.

Sans doute, y a-t-il lieu de prendre en considération, ici aussi, la notion d'entreprise. Ainsi, le Conseil d'Etat a estimé qu'en se proposant de bâtir sur un terrain lui appartenant et pour son compte personnel un nouvel immeuble (une clinique), s'ajoutant aux deux autres immeubles dont il était propriétaire, un particulier ne pouvait être regardé comme entreprenant ou poursuivant la création ou le développement d'un groupe d'habitations ; la Haute assemblée a jugé que par conséquent le maire avait excédé ses pouvoirs en refusant le permis de bâtir pour un motif tiré de la loi sur les groupes d'habitations (Cons. d'Etat 4 mars 1936, Legendre, *Gaz. Pal.*, 1936.1.603).

Mais il ne faudrait pas aller jusqu'à décider que les opérations effectuées par les sociétés et les offices publics d'habitations à bon marché, n'étant, pas, par principe, réalisées dans un but de spéculation échappent toujours à la loi. Dans bien des cas, au contraire, l'importance des groupes d'habitations à bon marché est telle que l'intérêt public exige que ces groupes soient soumis à la réglementation édictée par la loi de 1919-1924.

Section IV

Opérations en cours lors de la promulgation de la loi de 1924

Au lendemain du vote de la loi du 19 juillet 1924, la première question qui se posa fut de savoir si elle était applicable aux lotissements existants. C'est ce qu'on appela la question de la « rétroactivité de la loi ». « Très débattue, elle a donné lieu à de nombreux articles ainsi qu'à de savantes consultations juridiques. Il serait superflu de s'étendre sur ces travaux aujourd'hui que le problème n'offre plus qu'un intérêt rétrospectif. Nous nous bornerons donc à citer les circulaires ministérielles et les arrêts qui ont clos cette discussion.

La loi, sur ce point comme sur tant d'autres, était muette. Cependant elle employait l'expression « les associations, etc... qui entreprennent ou qui *poursuivent* la création ou le *développement* de groupes d'habitations ou de lotissements ... ». La discussion portait en grande partie sur le sens à donner aux termes « poursuivent le développement ». Les uns les traduisaient par : donner une extension territoriale à un lotissement existant ; pour d'autres, ils signifiaient : continuer les ventes de terrains dans un lotissement déjà commencé.

C'est aux partisans de cette dernière thèse que la Cour de cassation donna raison dans deux arrêts du 2 avril 1927 (Crim., Mabereau et Bonmarchand, *Gaz. Pal.*, 1927.1.714 ; D.P., 1928.1.37 ; S., 1931.2.99, en sous-note). Voici le principal attendu d'un de ces arrêts : « Attendu... que le tribunal correctionnel de Versailles, en condamnant le prévenu pour contre-vention à un arrêté pris conformément aux disposi-

tions dudit article (l'art. 11 de la loi de 1919-1924) n'a... porté aucune atteinte au principe de la non-rétroactivité des lois ; qu'il importe peu, en effet, que la création du lotissement ait été entreprise avant le 19 juillet 1924, dès lors que B. en a poursuivi le développement postérieurement à cette époque ».

Auparavant, l'administration, en se fondant sur les principes généraux du droit, avait abouti à des conclusions très voisines dans la circulaire interministérielle du 29 novembre 1924 :

« Tout d'abord, il est constant, en droit civil, que les actes passés sous le régime d'une loi abrogée postérieurement à la passation de ces actes ne continuent à produire leurs effets sous l'empire de la loi nouvelle que s'ils ont été accomplis en conformité de la loi ancienne. Or, les lotissements envisagés ont été entrepris en violation des prescriptions de la loi du 14 mars 1919, puisque les opérations ont été commencées sans que les plans et programmes prévus par cette loi aient été approuvés ; l'exécution de fait ne peut les légaliser.

« Au surplus, en droit pénal, il est admis qu'un état de fait même licite (et *a fortiori*, un état de fait illicite comme celui desdits lotissements) devient délictueux lorsqu'il continue sous l'empire d'une législation nouvelle qui l'interdit.

« Enfin, en vertu d'une jurisprudence constante en droit administratif, les dispositions législatives ou réglementaires qui ont pour objet l'ordre public, saisissent en principe non seulement les faits à venir, mais ceux qui existaient lors de leur promulgation, si ces faits sont de nature à compromettre la sécurité et la salubrité publiques ».

La thèse des tribunaux judiciaires et de l'administration est ainsi celle du Conseil d'Etat, qui a jugé la loi applicable à un lotisseur « qui poursuivait, après

le 19 juillet 1924, les lotissements qu'il avait entrepris avant cette date » (Mabereau, 31 janvier 1930. V. aussi Cons. d'Etat, Henry, 7 mars 1930, S., 1930. 3.109 ; D.H., 1930.233 et Prudhomme, 24 juillet 1930, D.P., 1931.3.41).

Des trois arguments invoqués par la circulaire de 1924, le premier ne s'appliquait qu'aux lotissements commencés après la loi du 14 mars 1919, mais, les deux autres étant valables aussi bien pour les lotissements commencés avant cette date, l'administration fut logiquement amenée à étendre sa thèse à ces derniers (Réponse à question écrite de M. Héraud, député, *J. off.*, 8 avril 1926).

D'autre part, un point n'a jamais été mis sérieusement en doute : la loi de 1924 ne pouvait être appliquée aux lotissements entièrement terminés au moment de l'intervention de la loi. Toute autre solution eût porté atteinte à des droits acquis et eût été contraire au principe de la non-rétroactivité des lois.

Que fallait-il donc entendre par « lotissement terminé » ? La circulaire de 1924 affirmait que les prescriptions de la loi s'appliquaient partout où il y avait encore soit des travaux à faire, soit des maisons à construire, soit des terrains à vendre.

Mais, des maisons à construire, il peut en rester indéfiniment dans un lotissement achevé depuis longtemps, sans que cela dépende du lotisseur, puisqu'en général ce sont les acquéreurs qui construisent. Cette expression ne pouvait donc s'entendre qu'en matière de groupes d'habitations.

Des travaux à faire ? Mais quels travaux ? Ceux que le lotisseur s'était lui-même engagé à exécuter ou ceux dont l'administration aurait exigé la réalisation dans un lotissement soumis à la réglementation nouvelle ?

Pratiquement, le criterium adopté, tant par l'admi-

nistration que par les tribunaux judiciaires et le Conseil d'Etat, pour savoir si un lotissement était terminé au 19 juillet 1924, réside dans la situation des ventes à cette date. Ainsi la Cour de cassation a jugé qu'un lotissement doit être considéré comme terminé quand tous les lots ont trouvé acquéreur et que la loi de 1924 ne lui est pas applicable quand toutes ces opérations étaient terminées avant le 19 juillet 1924 (Cass. crim., 5 mai 1928, D.H., 1928.354).

De même, pour le Conseil d'Etat, est terminé un lotissement dont toutes les parcelles étaient vendues avant la promulgation de la loi à l'exception d'une seule dont le lotisseur s'était réservé personnellement la propriété (Cons. d'Etat, 15 novembre 1933, *Gaz. Pal.*, 1934.1.95).

Mais par terrains vendus fallait-il entendre exclusivement ceux qui avaient fait l'objet d'un acte de vente ? Ne convenait-il pas d'assimiler à ceux-ci les terrains loués avec promesse de vente ? La question était d'autant plus importante que dans les lotissements l'usage est fréquent de locations avec promesses de vente suivies d'actes de vente passés après des paiements échelonnés sur de nombreuses années. Elle a été résolue par la circulaire suivante du garde des Sceaux en date du 7 avril 1925 :

« A notre avis, il convient de distinguer trois hypothèses :

« *Première hypothèse.* — La convention, passée entre le lotisseur et le loti, avait, au moment même de sa passation, le caractère d'un contrat de vente ou de location pur et simple dans les conditions du droit commun et a d'ailleurs date certaine au sens de l'article 1322 du Code civil — antérieurement à la loi du 19 juillet 1924. Dans ce cas, le contrat étant parfait avant la promulgation de la loi doit sortir son plein et entier effet ; toute autre solution serait contraire au principe, posé par l'article 2 du Code civil, de la non

rétroactivité des lois. Rien ne s'oppose donc à ce que les notaires, en cette première hypothèse, revêtent de la forme authentique la convention déjà parfaite avant la promulgation de la loi.

« *Deuxième hypothèse.* — Les pourparlers entre le lotisseur et le loti n'ont abouti qu'à une simple promesse de vente ou de location consentie avant toute publicité donnée au lotissement et non suivie, avant le 19 juillet 1924, d'une acceptation constatée soit par une prise de possession de l'acquéreur ou locataire soit par le versement d'un acompte. Dans ce cas, la vente ou la location ne peut être réalisée que dans les conditions prévues par les articles 12, 13 et 14 de la loi du 14 mars 1919 modifiée par l'article 6 de la loi du 19 juillet 1924, c'est-à-dire sur production d'un certificat du maire constatant l'accomplissement des formalités prévues par lesdits articles.

« *Troisième hypothèse.* — La promesse de vente ou de location a été consentie après que la mise en lotissement du domaine sur lequel se trouve la parcelle visée dans la convention a fait l'objet d'une publicité suffisante ; l'acceptation de l'acquéreur ou du locataire ne résulte pas d'un acte ayant date certaine dans les conditions de l'article 1328 susvisé du Code civil ; mais l'acquéreur ou locataire est entré en jouissance de ladite parcelle antérieurement au 19 juillet 1924 et il a versé au moins un acompte avant cette date. Dans ce cas, nous estimons que le nouveau contrat à intervenir a simplement pour objet de rendre parfaite une vente ou une location qui doivent être considérées en ce qui concerne l'application de la loi du 19 juillet 1924, comme étant antérieures à cette loi.

« La difficulté, en ce troisième cas, sera, pour le notaire, de s'assurer de l'antériorité de la convention par rapport à la promulgation de la loi ; pour mettre sa responsabilité à couvert, il devra demander aux parties de produire : 1° un certificat du maire attestant que la

mise en vente ou location du lotissement a été publiée, par voie d'affiches ou par voie d'insertions dans les journaux, avant le 19 juillet 1924 ; 2° un certificat signé de deux électeurs de la commune, attestant que l'acquéreur ou locataire avait pris possession de la parcelle lotie avant ladite date ; 3° une quittance ou un reçu des sommes payées portant une date antérieure au 19 juillet 1924 et suivie d'une déclaration formelle des deux parties attestant l'exactitude et la sincérité de cette date. Ces trois pièces devront, être jointes au contrat ».

Depuis cette circulaire est intervenue la loi du 30 juillet 1930¹, aux termes de laquelle dans les terrains lotis ou à lotir, l'acceptation de la promesse de vente s'établit par le paiement d'un acompte sur le prix et par la prise de possession du terrain. La date de la convention de vente, même régularisée ultérieurement, est celle du versement du premier acompte.

En conséquence, lorsque les acquéreurs de tous les terrains d'un lotissement ont versé leur premier acompte et pris possession de leurs lots avant le 19 juillet 1924 le lotissement était alors terminé et la loi ne lui est pas applicable (Trib. civ. Bordeaux, 6 avril 1932, *Gaz. Pal.*, 1932.2.55).

La jurisprudence et la pratique administrative antérieures ont donc trouvé une confirmation dans la loi du 30 juillet 1930.

Nous aurons l'occasion de reparler des lotissements commencés avant le 19 juillet 1924 en étudiant au chapitre VII, les questions relatives à l'exécution des travaux, car l'application de la loi à ces lotissements a créé des situations fort délicates entre vendeurs et acquéreurs.

1. Nous analysons cette loi au chapitre VII, en appendice à la section III.

CHAPITRE IV

LE PROJET DE LOTISSEMENT OU DE GROUPE D'HABITATIONS

§ 1. *Le plan d'aménagement.* — § 2. *Le programme des travaux.* —
§ 3. *Le cahier des charges.*

La première obligation à laquelle est tenu un lotisseur¹ est de présenter à l'administration, en vue de son approbation par l'autorité compétente, un projet constitué conformément à l'article 11 de la loi de 1919-1924.

Mais avant même de former ce dossier, le propriétaire qui a l'intention de lotir agira prudemment en s'assurant auprès de l'administration que son terrain est susceptible d'être loti, car il est des cas où le lotissement peut être interdit. Ces cas sont étudiés au chapitre VI.

Une fois cette précaution prise, il établira les pièces de son projet qui, d'après la loi, sont :

- 1° le plan d'aménagement ;
- 2° le programme des travaux,
- 3° le cahier des charges des ventes ou locations.

1. Dans le but d'alléger notre exposé, quand nous dirons désormais « lotisseurs » nous sous-entendrons « et auteurs de groupes d'habitations », sauf exceptions formulées explicitement. Sous la même réserve, « projet de lotissement » signifiera aussi « ou de groupe d'habitations ».

§ 1. — *Le plan d'aménagement*

I. *Présentation matérielle.* — La loi ne précise pas comment doit être établi le plan. En réalité, sauf dans des cas très simples, la production de plusieurs plans est nécessaire.

Il est de l'intérêt du lotisseur de fournir immédiatement des plans exacts, précis, cotés, orientés, clairement présentés et maniables.

Dans de nombreux départements, le préfet a énuméré, dans une circulaire aux maires, les documents à fournir : les lotisseurs doivent donc se renseigner à ce sujet et se conformer aux indications qui leur seront données. A défaut de ces indications, voici comment ils pourront constituer leur dossier de plans :

1° Tout d'abord, un plan-carte, par exemple au 1/5.000^e, indiquant la situation de l'immeuble à lotir, au moyen, s'il y a lieu, d'une cote de rattachement au carrefour le plus proche¹.

2° Un plan d'ensemble du lotissement. L'échelle recommandée est le 1/500^e jusqu'à 20 hectares, le 1/1.000^e au-dessus de ce chiffre. Ce plan figurera : *a*) la division par lots, chaque lot étant numéroté et coté (dimensions, superficie totale, superficie frappée de servitude *non aedificandi* s'il y a lieu, surface comprise dans l'assiette d'une voie privée, implantation des constructions existantes, etc... ; *b*) le tracé des voies actuelles et projetées ; *c*) le tracé des diverses canalisations existantes et projetées ainsi que de leurs raccordements avec les canalisations publiques ; *d*) les espaces libres prévus ; *e*) les plantations, etc...

1. On pourra utilement faire figurer sur ce plan les canalisations publiques auxquelles se raccorderont celles du lotissement, les prévisions du projet communal d'aménagement, les moyens de transport qui desservent l'emplacement à lotir.

3° Pour chacune des voies : *a*) un plan d'alignement (au 1/500^e par exemple), avec indication, s'il y a lieu, des zones de servitude *non aedificandi* latérales à la voie ; *b*) les profils en long (par exemple au 1/500^e pour les longueurs et au 1/100^e pour les hauteurs) ; *c*) les profils en travers (au 1/200^e par exemple) ; *d*) les dessins des ouvrages d'art projetés.

Le raccordement des voies entre elles et avec les voies existantes doit figurer sur les plans précités ou, si c'est nécessaire, sur un plan spécial.

Ces divers documents fourniront toutes les indications graphiques destinées à illustrer le programme des travaux à effectuer (voirie proprement dite, canalisations de toutes natures avec leurs organes et appareils accessoires, etc...).

Quand il s'agit d'un projet de *groupe d'habitations*, le dossier doit comprendre, en outre, les plans, coupes et élévations de chacun des immeubles à édifier.

II. *Prévisions du plan.* — Les seules indications données par la loi à ce sujet sont que le plan doit concorder avec le projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension de la commune et qu'il doit comprendre le raccordement avec les voies publiques et, s'il y a lieu, avec les canalisations d'eau potable et les égouts de la commune. Ce dernier point sera examiné à propos du programme des travaux.

En ce qui concerne la concordance du plan du lotissement avec le projet d'aménagement et d'extension de la commune, elle doit porter notamment sur le tracé et la largeur des voies et places, mais aussi sur toutes autres dispositions du projet communal. Par exemple les plans des immeubles d'un groupe d'habitations projeté devront être établis conformément aux prescriptions du programme de servitudes compris dans le projet d'aménagement communal.

Nous verrons, quand nous étudierons l'instruction du projet, que l'administration peut demander au lotisseur d'apporter des modifications à son dossier, même sur des points dont la loi ne fait pas mention. Dans la plupart des départements, la commission départementale d'aménagement et d'extension des villes et villages a peu à peu dégagé un certain nombre de règles pratiques au sujet desquelles tout lotisseur se renseignera au préalable pour éviter des retards dans l'instruction de son projet. Ces règles ont trait notamment à la configuration des lots (superficie, largeur de façade, tracé des limites), à la largeur des voies, à la longueur des pans coupés à ménager à l'intersection des rues, etc... etc...

§ 2. — *Le programme des travaux*

En principe cette pièce est obligatoire. Cependant le Conseil d'Etat a refusé d'annuler un arrêté préfectoral qui avait approuvé un projet de lotissement ne comportant pas, à l'état de document distinct, le programme prévu par la loi. Il a considéré que les prévisions qui auraient du figurer au programme se trouvaient soit dans le cahier des charges, soit dans d'autres pièces du dossier dont l'administration et les intéressés avaient pu prendre connaissance ; il a estimé, par suite, que l'irrégularité relevée n'était pas de nature à vicier la procédure de l'enquête qui avait précédé l'arrêté attaqué. (Cons. d'Etat, 19 décembre 1930 ; Godard, *Gaz. Pal.*, 1931.1.99 ; D.P., 1933.3.78). Mais ce n'en était pas moins une irrégularité et l'on doit considérer comme indispensable la production du programme des travaux¹.

1. Sauf, bien entendu, dans le cas où le lotisseur n'a pas de travaux à exécuter. Il en expose alors les raisons dans une pièce qui tient lieu

Le programme, dit la loi, indiquera « les conditions dans lesquelles le groupe ou lotissement sera établi (voies, distribution d'eau potable, évacuation des eaux et matières usées, éclairage, etc...) ».

I. *Voies.* — Le programme indiquera la largeur et la longueur de chacune des voies, la nature des chaussées, des trottoirs, des caniveaux et les conditions techniques de leur exécution. Ces prévisions peuvent être nécessaires non seulement pour les voies comprises dans le périmètre du lotissement, mais aussi pour l'aménagement des voies d'accès au lotissement.

II. — *Eau. Assainissement. Eclairage.*

A. *Généralités.* — La loi prescrit aux lotisseurs le raccordement avec les canalisations d'eau potable et les égouts de la commune « s'il y a lieu ». C'est à l'administration qu'il appartient d'apprécier pour chaque espèce, *s'il y a lieu* d'imposer ces travaux.

Des indications d'ordre général ont été données à ce sujet par le ministre de l'Intérieur dans des réponses à des questions écrites. Pour lui, ces obligations ne sont imposables que « s'il existe dans la commune une distribution d'eau potable et un réseau d'égouts (V. p. 42 du rapport Dormoy...) »; les lotissements situés dans les communes sur le territoire desquelles il n'existe pas d'égouts et de canalisations d'eau potable satisfont aux prescriptions de la loi si toutes les parcelles du lotissement sont pourvues d'eau et de moyen d'évacuer les matières usées; en d'autres termes, il faut que les habitations à édifier puissent tout au moins être pourvues d'eau potable et de fosses septiques

de programme et dans laquelle il indique que tous les lots sont situés en bordure de voies en bon état de viabilité, éclairées, pourvues de canalisations d'eau potable et d'assainissement.

dans les conditions prévues par les règlements sanitaires pris en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 15 février 1902 » (Réponse à question écrite de M. Chaussy, député, *J. off.*, 17 février 1925).

D'autre part, le Conseil d'Etat estime « qu'un lotisseur ne peut être dispensé du raccordement que s'il n'existe pas de canalisations dans la commune ou si des circonstances, notamment la différence de niveau ou la distance, s'opposent à ce raccordement, ou si pour l'alimentation en eau potable, cette alimentation est assurée d'une façon satisfaisante par les moyens prévus au programme d'aménagement du lotissement ». (Cons. d'Etat, 24 janvier 1934, Commune de Vaulx-en-Velin).

En somme, l'administration jouit d'un très large pouvoir d'appréciation en cette matière où la plus grande souplesse est nécessaire.

A un autre point de vue, on admet généralement que le lotisseur doit seulement poser les canalisations de manière qu'elles soient prêtes à recevoir les branchements individuels destinés à desservir les lots ; c'est aux acquéreurs qu'il appartient d'établir ces branchements que le programme n'a donc pas à prévoir.

Il n'en est pas ainsi dans un groupe d'habitations ; c'est l'auteur du groupe qui doit exécuter toutes les canalisations et installations annexes même à l'intérieur des immeubles. Le programme en tiendra compte.

B. Alimentation en eau potable. — Aux observations générales qui précèdent ajoutons les précisions suivantes : S'il s'agit de puits, ils devront être établis conformément au règlement sanitaire. Le lotisseur fera bien, même si l'administration ne l'y oblige pas, de faire analyser l'eau de la nappe utilisée.

Si le projet comporte des canalisations, le programme indiquera leur diamètre, leur tracé, les matériaux employés, ainsi que les raccordements avec les canali-

sations existantes. Devront aussi être prévues des bouches de lavage et d'incendie.

C. *Evacuation des eaux et matières usées.* — Le programme variera, là encore, suivant le mode d'évacuation employé. Il se conformera, bien entendu, au règlement sanitaire ; il donnera les précisions nécessaires sur l'évacuation des eaux pluviales, des eaux ménagères, des eaux vannes, sur le diamètre, le tracé, les matériaux des canalisations, s'il y a lieu, et leur raccordement au réseau public. Il indiquera les travaux accessoires prévus : bouches d'égout, regards de visite, réservoirs de chasse, chambres à sable, etc...

Signalons à propos de l'assainissement que le plus souvent l'administration ne tolère l'épandage des eaux ménagères sur les fonds des acquéreurs que s'il s'agit de lots de grande superficie et si l'alimentation en eau potable n'est pas assurée par des puits qui risqueraient d'être pollués ; naturellement, cette tolérance n'a de raison d'être qu'à défaut d'égouts.

D. *Eclairage.* — Le lotisseur est tenu de prévoir l'éclairage de son lotissement et ce, si possible, en se raccordant au réseau existant de gaz ou d'électricité.

Le programme indiquera le ou les modes choisis par le lotisseur en donnant toutes précisions utiles sur les installations (emplacement et nature des canalisations et des appareils d'éclairage des voies, etc...).

« En l'absence de toute canalisation de gaz ou d'électricité dans la commune où est situé le lotissement, il pourra y être pourvu au moyen d'appareils semblables ou équivalents à ceux utilisés dans ladite commune ». (Réponse à question écrite de M. Le Cour Grandmaison, député, *J. off.*, 8 mars 1931).

III. — Le cas échéant, il pourra être nécessaire de prévoir d'autres travaux que ceux qui viennent d'être

indiqués. Il faudra, par exemple, remblayer certains terrains du lotissement, consolider le sous-sol à cause de l'existence d'anciennes carrières, procéder à des opérations de drainage, etc... Ces travaux seront décrits au programme et, s'il le faut, sur des pièces graphiques.

§ 3. *Le cahier des charges*

La troisième pièce que comporte tout projet de lotissement ou de groupe d'habitations est « le cahier des charges des ventes ou locations stipulant les servitudes hygiéniques, archéologiques et esthétiques du groupe ou du lotissement » (Art. 11).

Il ressort de cette définition que le cahier des charges n'a pas à contenir de dispositions relatives au prix et aux autres conditions pécuniaires de la vente ou de la location. « Le prix constitue l'un des éléments de la vente ou du louage, et les parties doivent pouvoir le fixer librement et d'un commun accord (C. civ., article 1582 et suiv., 1709 et suiv.). Par suite, si l'indication du prix doit nécessairement figurer, à peine de nullité du contrat, dans tous les actes ou promesses de vente et dans tous les engagements de location-vente, l'autorité administrative ne saurait priver les lotisseurs de la faculté de vendre ou de louer au plus offrant en exigeant que les cahiers des charges des lotissements soumis à son approbation stipulent le prix auquel le lotisseur s'engage à vendre ou à louer chacun des lots ». (Réponse à question écrite de M. Marquet, député, *J. off.*, 17 février 1925).

Les clauses du cahier des charges ne doivent pas être contraires à l'ordre public ou aux lois et règlements en vigueur, en particulier au règlement sanitaire et au programme compris dans le projet d'aménagement de la commune. Il peut arriver qu'une clause du cahier des charges d'un lotissement, conforme aux

règlements en vigueur lors de l'approbation du projet de lotissement, devienne irrégulière par suite d'une modification de ces règlements. Par exemple, le cahier des charges d'un lotissement interdit de construire sur plus de 50% de la superficie de chaque lot ; ultérieurement, la commune est dotée d'un projet d'aménagement qui limite à 35% la surface à construire dans chaque propriété. Ces nouvelles dispositions réglementaires sont applicables nonobstant les clauses approuvées précédemment, et cela sans qu'il soit nécessaire de modifier le cahier des charges du lotissement.

Ceci dit, voici les matières sur lesquelles peuvent, ou parfois doivent porter les principales clauses du cahier des charges :

A. *Clauses relatives aux constructions.* — Elles peuvent avoir trait à la hauteur des bâtiments, en général pour fixer un maximum ¹ — aux matériaux à employer et à l'aspect des bâtiments, — à des servitudes archéologiques ou esthétiques, en vue, par exemple, d'obtenir une unité de style entre les maisons d'un même lotissement, — à la décoration des murs pignons, etc...

Elles se rapporteront aussi au mode d'utilisation des constructions, par exemple pour prohiber l'installation d'établissements dangereux, insalubres ou incommodes, ou même pour interdire tout commerce ou industrie.

B. *Clauses relatives à des servitudes non aedificandi.* — Elles peuvent être de différentes sortes. Ainsi, en vue de limiter la densité des constructions et, partant, de la

1. Ce maximum peut être inférieur à la limite autorisée par le règlement municipal de voirie (Cass. Req. 15 février 1934, *Gaz. Pal.*, 1934.1.724). Cette remarque s'applique d'ailleurs à toutes les autres dispositions du cahier des charges, qui peuvent être plus sévères que les prescriptions réglementaires.

population dans le lotissement, on décidera que les constructions ne pourront couvrir plus de tant pour cent de la surface de chaque lot.

On pourra aussi imposer une servitude *non aedificandi* sur des zones situées le long des rues ou des limites mitoyennes des lots.

C. *Des clauses d'ordre esthétique* pourront réglementer la hauteur et le mode des clôtures, imposer des servitudes de jardins, interdire d'abattre des arbres, prohiber ou réglementer la publicité, etc...

D. *Des clauses d'ordre hygiénique* régleront l'écoulement des eaux, le raccordement aux canalisations, l'entretien des fosses septiques, etc...

E. *Les clauses relatives aux voies* sont parmi les plus importantes. Certaines auront trait à la propriété même des voies.

Le cahier des charges peut légalement prévoir que le sol des voies sera la propriété des acquéreurs pour la moitié de leur largeur au droit de chacun des lots (Cons. d'Etat, 22 juillet 1936, Gassier).

D'autres se rapporteront à l'entretien et à la conservation des voies, à leur éclairage, à la circulation, à la police, etc... Elles prévoiront la constitution d'une association syndicale des propriétaires qui sera responsable de toutes les mesures nécessaires tant que les voies n'auront pas été classées dans la voirie communale.

Le cahier des charges peut astreindre les propriétaires de lots à payer des redevances soit annuellement, soit à l'occasion des mutations de propriété, pour faire face aux dépenses d'entretien des rues. (Cf. Cour d'appel, Rennes, 3 juin 1932, D.P., 1936.2.37; Trib. civ. Rouen, 9 décembre 1929, D.H., 1930.142).

F. *Clauses diverses*. — Bien d'autres clauses pourront ou devront, le cas échéant, être insérées au cahier des

charges, par exemple : pour avertir les acquéreurs de l'existence de vides de carrières, — pour les obliger, dans les lotissements susceptibles d'être parfois inondés¹, à établir le plancher des pièces habitables au-dessus du niveau des crues, etc...

Les acquéreurs et leurs ayants droit ont intérêt à pouvoir exiger de leurs voisins l'observation des clauses du cahier des charges. Une disposition leur en reconnaîtra le droit expressément ou, tout au moins, stipulera que les diverses obligations et servitudes imposées aux acquéreurs sont instituées pour l'usage et l'utilité de tous les lots compris dans le lotissement.

La question s'est posée de savoir si les dispositions du cahier des charges d'un lotissement devaient être transcrites au bureau des hypothèques pour être opposables aux tiers. La Cour d'appel de Rennes a résolu cette question par la négative. Elle a estimé que les dispositions du cahier des charges sont opposables à tous tiers acquérant des droits réels sur les immeubles, et cela par l'effet de la publicité prévue à l'article 13 de la loi de 1919-1924, sans qu'il soit besoin d'aucune autre formalité, telle que la transcription. Les immeubles compris dans le lotissement se trouvent ainsi grevés de charges légales qui s'imposent à tous et notamment, en cas de saisie, au lotisseur, à l'adjudicataire et aux créanciers hypothécaires (Cour d'appel Rennes, 3 juin 1932, D.P., 1936.2.37).

1. Si le danger d'inondation était fréquent, le lotissement devrait être interdit purement et simplement.

CHAPITRE V

INSTRUCTION DU PROJET DE LOTISSEMENT OU DE GROUPE D'HABITATIONS

Section I. — *Dépôt du projet de lotissement.* — **Section II.** *Dispositions relatives aux terrains boisés.* — **Section III.** *Instruction du projet.*

Les dispositions légales relatives à l'instruction des projets de lotissements sont de deux sortes ; les unes sont contenues dans l'article 11 de la loi de 1919-1924, ce sont les dispositions de droit commun ; les autres sont exceptionnelles : elles concernent soit la région parisienne et on les trouve dans la loi du 14 mai 1932 et un décret-loi du 25 juillet 1935, soit les diverses régions d'urbanisme et elles sont édictées par un autre décret-loi du 25 juillet 1935.

Cependant la plus grande partie de la procédure d'instruction est la même pour toute la France ; il n'est donc pas nécessaire de consacrer une étude spéciale aux particularités créées par les textes de 1932 et de 1935 ; ces particularités seront relevées au fur et à mesure de l'examen des diverses phases de l'instruction.

Section I

Dépôt du projet de lotissement

I. — C'est par l'auteur du lotissement projeté ou par son mandataire que le dépôt du projet doit être

effectué. Le lotisseur ne peut se décharger de cette obligation sur les personnes qui envisagent de lui acheter des terrains, ni, s'il a déjà vendu irrégulièrement des lots, sur les acquéreurs de ceux-ci.

Une exception doit être faite, comme nous le verrons au chapitre XI, pour les lotissements à aménager en vertu de la loi du 15 mars 1928 ; le dossier doit alors être déposé par l'association syndicale des propriétaires.

Il en est de même pour les lotissements-jardins à transformer en lotissements propres à l'habitation (voir au chapitre X).

La question se pose de savoir si le propriétaire d'un terrain a seul le droit de soumettre à l'administration un projet de lotissement de ce terrain. Il faut répondre par la négative : le titulaire d'une promesse de vente, par exemple, ou même d'une simple option, peut présenter un projet. Si l'administration est fondée à exiger de l'auteur d'un projet qu'il justifie des droits en vertu desquels il agit, elle n'a pas à prendre parti en cas de contestation au sujet de ces droits. Au surplus, sa décision sera prise sous réserve des droits des tiers.

Quant aux personnes qui ont réalisé un lotissement, elles ont, ainsi que leurs ayants droit, qualité pour dresser et faire approuver le projet — si cela est nécessaire — alors même qu'elles ne sont plus propriétaires des terrains (Cons. d'Etat, 22 octobre 1937, Cornier, D.H., 1938.90).

Il est un cas où l'on a vivement débattu la question de savoir à qui incombaient l'obligation de déposer le dossier ainsi que les autres obligations faites aux lotisseurs. C'est le cas des *sociétés d'épargne*. Un très grand nombre de ces sociétés s'étaient constituées entre 1913 et 1926 en vue de l'acquisition de terrains. Certains prétendaient que le lotisseur était non pas la société, mais le propriétaire qui lui avait vendu les terrains ; d'autres soutenaient le contraire.

L'administration elle-même était divisée. Le ministre de la Justice estimait que le propriétaire vendeur ne pouvait être mis en cause que s'il avait lui-même divisé son domaine, mais que, dans le cas contraire, c'était la société qui lotissait, si ses statuts l'y autorisaient.

Le ministre du Travail, lui, dans le but de protéger les sociétés d'épargne n'admettait pas qu'elles pussent jouer le rôle de lotisseurs. Pour lui la répartition des parcelles entre les sociétaires était un simple partage de l'avoir social.

La Cour de cassation refusa de reconnaître la qualité de lotisseur à une personne qui avait donné à bail à diverses sociétés d'épargne de vastes parcelles de terrain, alors que leur division par lots n'avait pas encore eu lieu et que les lots avaient été établis par la suite par les sociétés d'épargne elles-mêmes, (Cass., 20 janvier 1928, Commune d'Athis-Mons c/ Bernheim frères, S., 1928.1.331). Mais cela ne revenait pas à dire que les sociétés d'épargne devaient remplir les obligations imposées aux lotisseurs.

La situation était donc extrêmement confuse ; elle l'était d'autant plus que les rapports juridiques entre propriétaires et sociétés d'épargne variaient suivant les espèces et que les situations de droit cachaient parfois des situations de fait très différentes, les dirigeants des sociétés n'étant dans certains cas que les hommes de paille des propriétaires.

Cette situation a été dénouée, pratiquement, par l'intervention de la loi du 15 mars 1928 grâce à laquelle les lotissements des sociétés d'épargne commencés avant le 1^{er} juillet 1926 ont pu être aménagés comme les autres lotissements défectueux entrepris avant le 19 juillet 1924.

II. — Le dépôt du projet doit être effectué, dit l'article 11 de la loi, « préalablement à toute mise en

vente ou en location et à toute publicité ». Les lotisseurs qui contreviennent à cette disposition s'exposent à des peines qui seront étudiées au chapitre VIII.

La loi n'ajoute pas « et préalablement à l'exécution de tous travaux », mais cette obligation résulte de plusieurs autres dispositions, notamment de l'article 12 qui dit que l'édification des constructions ne pourra s'effectuer qu'après l'approbation du projet.

Sans doute, un propriétaire qui, en vue d'un lotissement, effectuerait sur son domaine, certains travaux préliminaires de drainage ou de remblayage, par exemple, ne contreviendrait pas à la loi, mais il courrait le risque de se voir par la suite obligé de recommencer ces travaux s'ils ne donnaient pas satisfaction à l'administration. Par conséquent, il est prudent, de la part d'un propriétaire qui veut lotir, de ne pas exécuter de travaux, même licites, avant d'avoir fait approuver son projet.

III. — Le dossier doit être déposé *à la mairie*. Il s'agit de la mairie de la commune du lieu de l'immeuble. Si celui-ci est situé sur le territoire de deux ou plusieurs communes, le lotisseur devra constituer autant de dossiers qu'il sera nécessaire et l'instruction suivra son cours dans chacune des communes intéressées (Réponse à question écrite de M. Franklin-Bouillon, député, *J. off.*, 8 août 1926).

IV. — Le projet sera déposé *en double exemplaire*, dit la loi. A la vérité, c'est un minimum. L'administration demande en général plus de deux exemplaires et le lotisseur a intérêt à lui donner satisfaction, de manière à permettre l'examen simultané du projet par les divers services compétents.

V. — Le lotisseur peut évidemment retirer son projet en cours d'instruction, de même qu'il peut renoncer à

son intention de lotir, même une fois obtenue l'approbation administrative.

S'il modifie de sa propre initiative le projet pendant l'instruction, celle-ci devra-t-elle être reprise entièrement ? C'est une question d'espèce. Si la modification est importante, par exemple si une parcelle de terrain est distraite du lotissement, il faudra déposer un nouveau projet. (Voir réponse à question écrite de M. Payen, député, *J. off.*, 9 avril 1930).

Section II

Dispositions relatives aux terrains boisés

Avant même de déposer son projet, le lotisseur doit, s'il s'agit d'un terrain boisé, se conformer aux prescriptions légales qui ont pour but de protéger les bois contre des défrichement inconsidérés et contraires à l'intérêt public.

I. — La loi du 19 juillet 1932 modifiant le titre XV du Code forestier oblige les propriétaires qui veulent lotir des terrains boisés à obtenir (du ministère de l'Agriculture, direction générale des Eaux et Forêts), préalablement à toute demande d'autorisation de lotir, une décision de non-opposition au défrichement.

Cependant peuvent être défrichés sans déclaration préalable :

1° les jeunes bois pendant les vingt premières années après leur semis ou plantation, sauf le cas prévu par l'article 223 du Code forestier et les reboisements effectués en application de l'article 5 de la loi du 19 juillet 1932.

2° les parcs ou jardins clos et attenants à une habitation principale lorsque l'étendue close est inférieure à 10 hectares ;

3° les bois d'une étendue inférieure à quatre hectares lorsqu'ils ne font pas partie d'un autre bois qui compléterait une contenance de quatre hectares ou qu'ils ne sont pas situés sur le sommet ou la pente d'une montagne.

II. — Dans la *région parisienne*¹, les règles relatives au défrichement des terrains boisés sont différentes. Elles sont contenues dans l'article 10 de la loi du 14 mai 1932, modifié par la loi du 20 janvier 1937. Elles sont plus sévères puisqu'il faut une autorisation de défricher pour tous bois, forêts et parcs, qu'ils soient enclos ou non enclos, attenants ou non à des habitations. Si l'étendue à défricher dépasse un hectare, cette autorisation est donnée par le ministre de l'Intérieur, après une instruction comportant les mêmes formalités que l'instruction du projet d'aménagement de la région parisienne lui-même et se terminant par un avis du Comité supérieur de l'aménagement et de l'organisation générale de la région parisienne.

Quant aux surfaces comprises dans des étendues de bois inférieures à un hectare, elles peuvent être défrichées sur avis du Conseil municipal, approuvé par le préfet.

1. Par « région parisienne », il faut entendre ici la région qui fait l'objet du plan d'aménagement dont l'établissement a été autorisé par la loi du 14 mai 1932. Aux termes de l'article 2 de cette loi, elle comprend : le département de la Seine, les communes de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne situées dans un rayon maximum de 35 kilomètres autour de Paris et les communes du département de l'Oise des cantons de Creil, Neuilly-en-Thelle, Pont-Sainte-Maxence, Senlis et Nanteuil-le-Haudouin. La liste des communes comprises dans cette région a été déterminée par un arrêté du ministre de l'Intérieur du 25 mai 1935 (*J. off.*, 8 décembre 1935).

III. — Dans les *régions d'urbanisme* assujetties au décret-loi du 25 juillet 1935 sur les projets régionaux d'urbanisme, l'autorisation de défricher est donnée par le ministre de l'Intérieur, après avis du Comité régional et des préfets des départements intéressés. Cette autorisation est nécessaire pour tous bois, forêts ou parcs, enclos ou non, dont l'étendue dépasse un hectare.

Les étendues inférieures à un hectare peuvent être défrichées sur avis du Conseil municipal approuvé par le préfet.

IV. — Dans tous les cas, les demandes d'autorisation de défricher doivent être soumises à l'avis de l'administration des Eaux et Forêts et de l'autorité militaire.

Section III

Instruction du projet de lotissement

§ 1. *Première phase, dans le cadre de la commune.* — § 2. *Deuxième phase.* — § 3. *Procédure simplifiée en cas d'interdiction de lotir pour certains motifs déterminés.*

§ 1. — *Première phase de l'instruction*

Cette première phase a lieu dans le cadre de la commune.

I. — Le maire doit, dans les vingt jours qui suivent le dépôt du projet, le soumettre à l'examen du *bureau municipal d'hygiène*. Dans les communes où cet organisme n'existe pas, l'avis du bureau d'hygiène est remplacé par celui de la commission sanitaire de la circonscription ; à cet effet, le maire enverra donc le dossier au préfet ou au sous-préfet.

Il est à remarquer que la prescription relative au délai de vingt jours imparti au maire pour soumettre le projet au bureau d'hygiène ou à la commission sanitaire est dépourvue de sanctions.

II. — Ensuite, le maire doit prendre l'avis du *Conseil municipal*.

Il est regrettable que la loi place cet avis avant l'enquête publique, car les résultats de celle-ci pourraient éclairer l'assemblée communale. Mais il en est ainsi et nous verrons pourquoi il importe de suivre l'ordre prescrit par la loi. Le Conseil pourra d'ailleurs étayer son avis sur celui du bureau d'hygiène et sur les rapports que le maire aura demandés aux services ou fonctionnaires municipaux compétents, tels qu'agent-voyer et architecte-voyer.

III. — Puis le projet « fait l'objet d'une *enquête* dans les formes prescrites par la circulaire du ministre de l'Intérieur du 20 août 1825 ».

Cette circulaire a trait à l'aliénation des propriétés communales. L'enquête, une enquête administrative de *commodo* et *incommodo*, doit être annoncée huit jours à l'avance, à son de trompe et de tambour, et par voie d'affiches placardées au lieu principal de réunion publique. Cette annonce doit toujours être faite le dimanche. La durée de l'enquête n'est pas fixée par la circulaire de 1825. Elle peut donc être d'un jour seulement. Pendant ce temps, les habitants de la commune sont admis à faire des observations sur le projet; un commissaire-enquêteur reçoit ces déclarations, en dresse procès-verbal et donne son propre avis.

Ce commissaire est choisi par le préfet, sur proposition du maire. Le maire lui-même ne pourrait pas exercer ces fonctions, non plus qu'une personne intéressée à l'affaire.

Sur cette enquête se termine la première phase de l'instruction du projet de lotissement. Sa publicité permet notamment à l'auteur du projet de s'assurer que l'administration municipale a bien commencé cette instruction.

S'il constate, au contraire, que l'enquête n'a pas lieu, il peut mettre le maire en demeure d'y procéder¹. Cette mise en demeure doit être dûment constatée; (il semble qu'il suffise d'une lettre recommandée).

Si un mois après la mise en demeure, le maire n'a toujours pas ordonné l'enquête, le préfet peut la prescrire à sa place².

Notons que c'est une faculté; la loi ne dit pas le préfet « prescrit » ou « doit prescrire », mais seulement « peut ».

Notons encore que le préfet commettrait un excès de pouvoir s'il ordonnait l'enquête sans que la mise en demeure ait été régulièrement effectuée et sans attendre l'expiration du délai d'un mois prescrit par la loi (Cons. d'Etat, 30 décembre 1927, *Gaz. Pal.*, 1928.1.373).

§ 2. — La deuxième phase de l'instruction du projet.

I. — Aussitôt après l'enquête le dossier est transmis au préfet, qui prend l'avis de la *Commission départementale d'aménagement des villes et villages*³.

1. La mise en demeure ne peut émaner valablement que du lotisseur. Celui-ci ne saurait à bon droit, pour se défendre d'une action intentée contre lui par un acquéreur, prétendre que ce dernier aurait dû hâter l'approbation du projet par une mise en demeure adressée au maire (Cass. civ., 17 juin 1931, Soc. imm. de Tourneville c/ Corin, S., 1931.1.334; D.P., 1935.1.15).

2. Le sous-préfet n'a pas qualité pour ordonner l'enquête (Cons. d'Etat, 18 mai 1934, Jambu).

3. Cette commission, instituée par l'article 4 de la loi de 1919-1924, est composée du préfet ou de son représentant, président, du Conseil départemental d'hygiène, de la commission départementale des sites

Cet avis doit intervenir à temps pour que le préfet puisse statuer, quand il est compétent pour le faire, dans le délai d'un mois à partir de la clôture de l'enquête publique.

Pour les lotissements soumis au droit commun (celui qui résulte de l'article 11 de la loi de 1919-1924), l'instruction s'arrête là et l'avis de la Commission départementale, d'aménagement est immédiatement suivi de la décision, qui est prise normalement par le préfet, — dans des cas exceptionnels par le maire.

II. — La procédure est plus longue lorsqu'il s'agit d'un lotissement situé dans la *région parisienne*, ou, plus exactement, situé dans un rayon de 60 kilomètres autour de Paris¹ (article 8 de la loi du 14 mai 1932). Alors, la décision est prise par le ministre de l'Intérieur, « après avis du Comité supérieur de l'aménagement

et monuments naturels, du conseil départemental des monuments civils, du directeur départemental des domaines, de quatre maires désignés par le Conseil général, de deux délégués du Comité de patronage des habitations à bon marché, de quatre délégués des offices publics d'habitations à bon marché du département, dont deux par l'office départemental, lorsque cet office existe, et de dix membres nommés par le préfet en raison de leurs fonctions ou de leur compétence.

Dans le département de la Seine, la commission a une composition sensiblement différente.

Avant de prendre l'avis de la Commission, le préfet fait examiner le projet par les services compétents : Ponts et Chaussées, Service vicinal, Service des mines, s'il y a lieu, etc...

D'autre part, une circulaire du ministre de l'Intérieur du 13 janvier 1925 a prescrit aux commissions départementales de convoquer les représentants du service des Eaux et Forêts lorsque les projets de lotissements portent sur des terrains boisés. Cette prescription a perdu beaucoup de son intérêt depuis que sont intervenus les textes de 1932 et 1935 sur le défrichement.

1. Noter précisément que ce rayon n'est pas celui de la région parisienne qui n'est que de 35 kilomètres ; par conséquent des communes situées en dehors de cette région sont néanmoins soumises à un régime spécial en matière de lotissements.

(de la région parisienne), des préfets des départements et des conseils municipaux intéressés ».

Il ne faudrait pas croire que seuls les avis énumérés dans l'article cité soient indispensables dans la région parisienne. Les autres formalités prescrites par la loi de 1924 : avis du bureau d'hygiène, enquête, avis de la commission départementale, le sont aussi.

Le pouvoir de décision est donc enlevé au préfet, qui n'a qu'à donner un avis et à transmettre le dossier au ministre de l'Intérieur. Celui-ci le soumet à l'examen du Comité supérieur de l'aménagement et de l'organisation générale de la région parisienne¹, après quoi il statue.

III. — Un autre régime d'exception résulte du décret-loi du 25 juillet 1935, portant création de projets régionaux d'urbanisme.

Ce décret prévoit la constitution de régions devant être dotées d'un projet d'ensemble d'aménagement. Il est applicable notamment aux villes et aux communes et leurs banlieues, aux centres urbains d'une même région industrielle ou minière, aux stations balnéaires, climatiques etc... formant un même ensemble géographique. La constitution de telles régions est décidée par décret. Dans chacune d'elles fonctionne un comité régional.

Dans ces régions, le pouvoir de décision en matière de lotissement reste confié aux préfets et les seules dispositions d'exception contenues à ce sujet dans le décret (art. 11) ne sont que des mesures de sauvegarde, applicables pendant la période comprise entre le décret

1. Ce Comité avait été créé par un décret du 24 mars 1928. Son existence a été consacrée par la loi du 14 mai 1932 et son organisation est actuellement fixée par le décret du 7 septembre 1936 (*J. off.*, 22 septembre 1936).

instituant le groupement régional et la déclaration d'utilité publique du projet d'aménagement régional et des projets communaux correspondants.

Durant cette période, la procédure d'instruction doit comprendre, après l'avis de la commission départementale d'aménagement, celui du Comité régional¹.

§ 3. — *Procédure simplifiée en cas d'interdiction de lotir pour certains motifs déterminés*

Le dernier alinéa de l'article 11 de la loi de 1919-1924 porte : « Le maire ou, à son défaut, le préfet, après avis de la commission départementale (d'aménagement) pourra interdire le lotissement si le terrain est impropre à l'habitation, si le lotissement porte atteinte à une réserve boisée, à un site, s'il est dans une zone réservée à une destination autre que l'habitation ».

Nous étudierons au chapitre suivant ces différents motifs d'interdiction ; nous ne nous plaçons ici qu'au point de vue de la procédure. Il résulte du texte de la loi que dans le cas où un de ces motifs peut être invoqué par l'administration, celle-ci (maire ou préfet) a la faculté d'employer une procédure très simplifiée, comportant uniquement l'avis de la commission départementale d'aménagement.

1. Les premières régions d'urbanisme constituées ont été les suivantes :

1° Région de Douai-Valenciennes (46 communes), décret du 16 avril 1936 ; 2° Région de Belfort (8 communes), décret du 23 novembre 1936 ; 3° Région de Tours (9 communes), décret du 8 décembre 1936 ; 4° Région de Nancy (14 communes), décret du 19 février 1937 ; 5° Région de l'agglomération bordelaise (12 communes), décret du 23 février 1937 ; 6° Région du Nord et de l'Est du bassin d'Arcachon (6 communes), décret du 23 février 1937 ; 7° Région du Sud du bassin d'Arcachon (4 communes), décret du 23 février 1937 ; 8° Région de la Côte basque (11 communes), décret du 11 mai 1937 ; 9° Région de Bourg-en-Bresse (4 communes), décret du 8 juin 1937

Ainsi, le maire de Chaville ayant pris un arrêté interdisant de lotir l'emplacement d'un étang remblayé et ses abords, cette décision fut attaquée pour le motif qu'elle n'avait été précédée ni de l'avis du bureau municipal d'hygiène, ni de celui du Conseil municipal, ni de l'enquête publique. Le Conseil d'Etat a jugé que la consultation de la commission d'aménagement était seule exigée par la loi et que, dès lors, le maire de Chaville n'avait pas commis d'irrégularité en prenant, après avis de cette commission, un arrêté d'interdiction, sans que le projet de lotissement ait été déposé à la mairie et ait fait l'objet de l'instruction prescrite par les autres dispositions de l'article 11 (Cons. d'Etat, 11 octobre 1929, Gougeon, S., 1930.3.45 ; D.H., 1929. 591).

CHAPITRE VI

LA DÉCISION DE L'ADMINISTRATION

Section I. — *La décision administrative, quant à la forme et quant au fond.* — **Section II.** — *La question des espaces réservés.* — **Section III.** — *Modification d'un projet approuvé.*

Section I

La décision administrative quant à la forme et quant au fond

§ 1. *Autorité compétente. Forme de la décision. Délai dans lequel elle doit être prise. Projets réputés approuvés.* — § 2. *Ce que peut être sur le fond la décision administrative.*

§ 1. — *Autorité compétente. Forme de la décision. Délai dans lequel elle doit être prise. Projets réputés approuvés.*

I. — Nous savons déjà que les autorités qualifiées pour prendre une décision en matière de lotissement sont : le préfet, dans les cas normaux, — le ministre de l'Intérieur, pour les lotissements situés dans un rayon de 60 kilomètres autour de Paris ; — le maire, pour interdire le lotissement dans un des cas prévus par l'article 11, dernier alinéa, de la loi de 1919-1924.

Le maire n'a donc jamais qualité pour approuver un projet de lotissement, pas plus qu'il ne peut autoriser des ventes dans un lotissement non approuvé ou

imposer de lui-même des travaux à un lotisseur (sur ce dernier point, Cons. d'Etat 20 avril 1934, Dame d'Arrentières ; cf. aussi Cons. d'Etat, 24 janvier 1936, Blot-Tartar).

II. — La décision de l'administration, quelle que soit l'autorité qui la prenne, revêt la forme d'un arrêté.

Celui-ci doit en principe viser les différentes formalités accomplies. Cependant le Conseil d'Etat a jugé que, lorsque le bureau municipal d'hygiène a été consulté, la circonstance que son avis n'est pas mentionné dans l'arrêté d'autorisation n'entache pas cet acte d'une irrégularité de nature à entraîner l'annulation. (Cons. d'Etat, 22 octobre 1937, Cornier, D.H., 1938.90).

Si la décision est un arrêté interdisant le lotissement en vertu du dernier alinéa de l'article 11, elle doit certainement être motivée. Dans tout autre cas, il n'est pas certain qu'elle doive l'être, même si elle constitue un refus d'approuver, mais le Conseil d'Etat n'a pas eu, à notre connaissance, à trancher la question et, dans le doute, le préfet agira prudemment en motivant son refus.

III. A. — Dans la procédure normale d'instruction, instituée par l'article 11 de la loi, un délai est imparti au préfet pour prendre sa décision. Ce délai est d'un mois et part de la clôture de l'enquête.

C'est pourquoi il faut : 1° que le maire suive pour l'instruction l'ordre fixé par la loi et transmette le dossier au préfet sans aucun retard après l'enquête ; 2° que le préfet prenne l'avis de la Commission départementale d'aménagement à temps pour pouvoir statuer dans le délai prescrit.

Contrairement à la disposition relative au délai de vingt jours imparti au maire pour soumettre le projet au bureau d'hygiène, la prescription concernant le

délai d'un mois est sanctionné d'une manière très efficace : A défaut de décision dans ce délai, le projet est réputé approuvé.

Il en résulte notamment que même si l'administration juge insuffisants les travaux prévus par le lotisseur lui-même, elle ne pourra exiger davantage de lui.

Le préfet ne peut, sans excès de pouvoir, rejeter un projet de lotissement plus d'un mois après la clôture de l'enquête (Cons. d'Etat, 27 novembre 1935, Leneveu).

Mais, tant que le délai n'est pas écoulé, il peut, sans prendre l'arrêté prévu par la loi, se borner à écrire au lotisseur pour lui demander d'apporter certaines modifications à son projet. Cet acte suffit pour que le préfet ne soit pas présumé avoir voulu approuver le projet. (Cons. d'Etat, 7 mars 1930, Henry, S., 1930.3.109; D.P., 1933.3.78).

En d'autres termes le préfet n'est pas tenu de prendre une décision définitive d'approbation ou de rejet dans le délai d'un mois ; il suffit d'une décision avant faire droit pour empêcher la présomption légale de jouer, la décision définitive pouvant n'intervenir que plus tard.

D'autre part, le ministre de l'Intérieur estime que le lotisseur qui a donné des renseignements à l'administration sur son projet après l'expiration du délai est réputé avoir renoncé à l'approbation tacite dudit projet. (Réponse à question écrite de M. Cabart-Danneville, sénateur, *J. off.*, 13 juin 1931).

B. — La règle posée par la loi de 1919-1924, au sujet du délai imparti à l'administration pour statuer, supporte deux exceptions :

1° Dans la région parisienne, avons-nous dit, c'est le ministre de l'Intérieur et non le préfet qui prend la décision ; or la loi du 14 mai 1932 qui lui en a conféré le pouvoir ne lui a imposé aucun délai. Il en résulte

qu'il ne peut plus y avoir de projets « réputés approuvés » dans le rayon de 60 kilomètres autour de Paris.

2° Dans les régions soumises au décret-loi du 25 juillet 1935 portant création de projets régionaux d'urbanisme, le délai fixé par la loi de 1919-1924 est augmenté d'un mois pendant la période s'étendant entre le décret instituant le groupement régional et la déclaration d'utilité publique du projet régional et des projets communaux correspondants, c'est-à-dire pendant la période où le préfet est tenu de soumettre les projets de lotissement à l'avis du Comité régional d'urbanisme.

De plus, si le lotissement est de nature à compromettre ou à rendre sensiblement plus onéreuse l'exécution du projet d'aménagement, le préfet peut décider, par arrêté, de surseoir, jusqu'à la déclaration d'utilité publique déclarant d'utilité publique le projet d'aménagement.

§ 2. — *Ce que peut être sur le fond la décision administrative*

I. — Examinons d'abord les cas où l'administration peut interdire le lotissement en vertu du dernier alinéa de l'article 11. Nous avons déjà dit la procédure à suivre et l'autorité compétente. Il ne nous reste qu'à donner des précisions sur les motifs d'interdiction.

Le premier des trois cas envisagés par la loi se présente si « le terrain est impropre à l'habitation ». Peuvent être considérés comme impropres à l'habitation, par exemple, des terrains marécageux, ou fréquemment inondables, ou ceux dont le sous-sol présente des dangers graves d'effondrement.

La loi vise ensuite le cas où « le lotissement porte atteinte à une réserve boisée, à un site ». Il faut rapprocher cette disposition de celle de l'article 1^{er} de la

même loi, d'après laquelle le plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension d'une commune doit déterminer, notamment, « les réserves boisées ou non à constituer ». Si ce sont les mêmes réserves boisées que le législateur a voulu protéger d'une façon spéciale contre les lotissements, il faut pour que le motif d'interdiction puisse être invoqué, qu'il s'agisse d'une réserve figurant au projet communal d'aménagement. La question est douteuse, mais elle a perdu beaucoup d'intérêt depuis l'intervention des dispositions légales, que nous avons étudiées plus haut, sur le défrichement des bois, forêts et parcs.

La même incertitude pèse sur le sens à donner au mot « site » ; on pourrait penser que la loi n'a entendu protéger que les sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, classés comme tels en vertu de la législation qui régit la matière. Mais le terme très général employé par la loi et dont aucune précision ne vient restreindre la portée donne à croire qu'il faut prendre le mot site dans l'acception la plus large.

Enfin, le troisième cas d'interdiction de lotir visé par la loi est celui d'un lotissement situé « dans une zone réservée à une destination autre que l'habitation »,

Pour comprendre cette expression, il faut savoir que les projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension de villes (ou de régions) répartissent le plus souvent les territoires auxquels ils s'appliquent en zones de différentes sortes. Ils prévoient par exemple des zones réservées à l'habitation, d'où seront bannis les établissements dangereux, insalubres ou incommodes ou certains d'entre eux, et des zones industrielles, où, inversement, la construction d'habitations sera prohibée. On peut concevoir aussi des zones agricoles dans lesquelles les habitations sont interdites sauf exceptions.

C'est seulement, semble-t-il, si le lotissement projeté

est compris dans une zone réservée *par le projet d'aménagement* à une destination autre que l'habitation que le maire, ou, à son défaut, le préfet, peut invoquer ce motif pour interdire le lotissement.

II. — Il ne faut pas confondre l'interdiction de lotir, qui est une mesure radicale, susceptible de revêtir dans certains cas un caractère définitif, avec le refus d'approuver un projet de lotissement.

Ce refus peut être prononcé pour d'autres motifs que ceux qui entraînent l'interdiction ; il peut être levé si le lotisseur apporte à son projet les modifications nécessaires pour le rendre acceptable, (tandis qu'il n'appartient pas au lotisseur de faire que son terrain ne soit pas placé dans une zone interdite à l'habitation par exemple) ; enfin le refus d'approuver ne peut être prononcé par le maire.

Entre la décision de refus et l'approbation pure et simple il y a place pour une solution intermédiaire qui est l'approbation sous réserves.

La légalité de ce procédé a été reconnue par la Cour de cassation et par le Conseil d'Etat. La première a jugé qu'un préfet ne sort pas de la légalité en prescrivant, dans un arrêté d'approbation, l'exécution de certains travaux non proposés par le lotisseur (Cass. crim., 2 avril 1927, Mabereau, S., 1931.2.99 en sous-note ; D.P., 1928.1.37 ; et 19 mai 1928, Leroy, *Gaz. Pal.*, 1928.2.214), ou en imposant un certain délai pour la réalisation des travaux (Cass. crim., 10 février 1933, Comte, S., 1934.1.275 ; D.P., 1934.1.53)¹.

Le Conseil d'Etat, de son côté, a jugé que le préfet est compétent « pour refuser son approbation ou pour

1. Dans ce dernier cas il s'agissait sans doute d'un lotissement dans lequel des terrains avaient déjà été vendus et dont il convenait de régulariser la situation, sans quoi l'existence de l'administration n'aurait pas eu de raison d'être.

subordonner ladite approbation aux conditions qu'il estime indispensables pour la sauvegarde de l'hygiène, de la santé et de la sécurité publiques ». (Cons. d'Etat, 7 mars 1930, Henry, S., 1930.3.109 ; D.P., 1933.3.78 ;— 24 juillet 1930, Prudhomme, *Gaz. Pal.*, 1930.2.555 ; D.P., 1931.3.41 ;—13 janvier 1937, Danzel d'Aumont).

Ce point est donc maintenant hors de discussion et le ministre de l'Intérieur a pu écrire : « La loi du 19 juillet 1924 donne au préfet le droit de subordonner l'approbation d'un projet de lotissement à l'exécution ou à l'observation de conditions particulières que, par lui-même, ou sur avis des organismes compétents, il estime indispensables et opportunes pour l'intérêt public ». (Réponse à question écrite de M. Doriot, député, *J. off.*, 13 janvier 1933).

Par conséquent lorsque l'administration se trouve en présence d'un projet défectueux, elle peut soit refuser de l'approuver, soit l'approuver sous réserves ; elle adoptera l'une ou l'autre solution suivant que le projet sera ou non susceptible d'être amélioré.

Parmi les conditions que l'administration peut imposer aux lotisseurs figure l'obligation de réserver des espaces libres et des emplacements destinés à des édifices et services publics. Cette question est tellement importante et délicate qu'elle fait l'objet d'une section spéciale du présent chapitre.

Il ne faudrait pas croire que le préfet ait un pouvoir arbitraire dans ses décisions :

Tout d'abord, il ne doit pas violer les lois et règlements ; il ne saurait, par exemple, sans commettre un excès de pouvoir, approuver un projet qui serait contraire au plan communal d'aménagement (Cons. d'Etat, 18 mai 1934, Jambu), ou qui comporterait des voies d'une largeur inférieure au minimum imposé par un arrêté réglementaire du maire pour l'ouverture

des voies privées dans la commune (Cons. d'Etat, 21 février 1936, Deltour, S., 1936.3.63; *Gaz. Pal.*, 1936.1.603).

De même encore le Conseil d'Etat a considéré comme entaché d'excès de pouvoir un arrêté préfectoral qui avait autorisé un lotissement non pourvu de canalisations d'eau potable et d'égout et avait argué, pour passer outre à cette lacune, du fait que le lotissement était situé en bordure d'une voie publique et d'un seul côté de cette voie (Cons. d'Etat, 24 janvier 1934, commune de Vaulx-en-Velin).

Il a aussi annulé pour excès de pouvoir un arrêté préfectoral en tant qu'il avait approuvé un projet de lotissement prévoyant, dans le cahier des charges, le raccordement de la canalisation d'eau du lotissement à une canalisation à laquelle ce raccordement était impossible (Cons. d'Etat, 22 juillet 1936, Gassier).

Mais en dehors des prescriptions légales et réglementaires dont le préfet ne peut s'affranchir, il a qualité pour apprécier si le projet présenté répond aux exigences de l'urbanisme, de l'hygiène, de la voirie et pour imposer les modifications nécessaires à cet égard.

C'est ainsi qu'il a été jugé que le préfet pouvait limiter la hauteur des maisons dans un lotissement (Cons. d'Etat, 2 août 1928, Compagnie générale d'entreprises), ou imposer à un lotisseur de veiller à ce que chaque acquéreur assure sur son propre fonds l'écoulement des eaux usées dans les conditions prévues par les règlements locaux (Cass. crim., Desmoulins, 24 avril 1931, S., 1931.1.318; *Gaz. Pal.*, 1931.2.114; D.P., 1932.1.62).

Toutefois, d'une part, le pouvoir de contrôle n'a été confié à l'administration que dans un intérêt d'ordre public et sa décision ne peut être fondée sur un autre motif (Réponse à question écrite de M. Voilin,

député, *J. off.*, 18 novembre 1926)¹, d'autre part, il a été recommandé aux préfets, par la circulaire interministérielle du 29 novembre 1924, de ne pas décourager par des exigences inopportunes les initiatives privées et de veiller à ce que les communes ne mettent pas à la charge des lotisseurs, notamment lorsqu'il s'agit des voies de communication, des dépenses qui, par leur nature, incombent aux collectivités locales.

Enfin, la décision de l'administration ne saurait préjudicier aux tiers et donner contre eux des droits aux lotisseurs. Par exemple, si une autorisation de lotir a été subordonnée à la condition que le lotisseur établisse une voie se raccordant, à travers un terrain voisin, à une voie existante, le lotisseur ne peut invoquer l'arrêté préfectoral pour réclamer le passage sur ce fonds à titre d'enclave, alors que les conditions requises pour qu'il y ait enclave au sens du Code civil ne sont pas réunies (Cour d'appel de Montpellier, 4 mars 1935, S., 1935.2.239 ; D.H., 1936.308).

III. — Les décisions de l'administration en matière de lotissements et de groupes d'habitations sont, bien entendu, susceptibles de faire l'objet de recours au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir.

Cette remarque s'applique non seulement aux décisions explicites (les arrêtés d'approbation ou de rejet), mais aussi aux décisions implicites d'approbation que constitue le fait pour l'administration d'avoir laissé passer le délai qui lui est imparti pour statuer sur les projets (Cons. d'Etat, 18 mai 1934, Jambu, *Gaz. Pal.*, 1934.2.506 en note ; D.H., 1934.384).

Le recours contre une décision d'approbation peut

1. Du moment que le préfet doit fonder sa décision sur des motifs d'ordre public, il n'est pas tenu d'assurer l'exécution, par le projet de lotissement, de prescriptions résultant de contrats de droit privé (Cons. d'Etat., 21 février 1936, Deltour).

être formé par les propriétaires voisins, puisqu'ils ont intérêt à ce que le lotissement soit exécuté dans des conditions régulières (Cons. d'Etat, 21 février 1936, Deltour).

D'ailleurs, les lotissements constituant des opérations étroitement liées à l'aménagement général des communes et les conditions dans lesquelles il y est procédé étant de nature à avoir une répercussion sur les finances municipales, tout habitant ou contribuable de la commune a intérêt et, par suite, qualité pour déférer au Conseil d'Etat, par la voie du recours pour excès de pouvoir, les actes administratifs intervenus à l'occasion des opérations de lotissement.

Il n'y a pas de délai pour exercer ce recours s'il n'est justifié d'aucune publication, ni d'aucune notification aux requérants de la décision attaquée (Cons. d'Etat, 9 mars 1934, Bivert ; 6 janvier 1937, Landry ; 16 janvier 1937, Alignol).

L'administration a donc intérêt à procéder à la publication des arrêtés relatifs à des lotissements, afin de faire courir à l'égard de tous le délai dans lequel peuvent être formés les recours pour excès de pouvoir.

Section II

La question des espaces réservés

Voici le texte (article 11, 6^e et 7^e alinéas), qui règle cette question :

« Le maire ou, à son défaut, le préfet pourra exiger la réserve d'espaces libres (places, terrains de jeux, etc...) et d'emplacements destinés à des édifices et services publics.

« Les terrains réservés pour les édifices et services publics donneront lieu à indemnité. Ceux réservés pour

les espaces libres et les voies donneront également lieu à indemnité lorsque leur ensemble représentera une surface supérieure à celle qui résulterait de l'application des règlements et du projet d'aménagement et d'extension de la commune. Cette surface ne pourra être inférieure au quart de la surface totale du lotissement. Ces indemnités seront fixées soit à l'amiable, soit suivant les règles des expropriations ordinaires ».

I. — *Quelle est l'autorité qualifiée pour exiger la réserve d'espaces ?.*

La loi dit : le maire ou, à son défaut, le préfet. Il faut ajouter que depuis la loi du 14 mai 1932, pour les lotissements situés dans un rayon de 60 kilomètres autour de Paris, les pouvoirs conférés aux préfets sont dévolus au ministre de l'Intérieur.

En général, l'obligation de réserver des espaces est insérée dans l'arrêté d'approbation, soit à la demande du maire, soit par le préfet ou le ministre *proprio motu*. Mais l'administration pourrait imposer cette obligation par un acte différent de l'arrêté d'approbation. Cela résulte notamment de la disposition de la loi qui permet au maire de prendre cette décision, alors qu'il n'a pas qualité pour approuver un projet de lotissement.

La loi donne ce droit aux maires pour deux raisons, pensons-nous. D'abord parce que c'est lui qui connaît le mieux les besoins de la commune, ensuite parce que, dans certains cas, la réserve d'emplacements donne lieu à indemnité et que le maire seul peut, en principe engager les finances municipales.

Seulement, le préfet (ou le ministre de l'Intérieur) peut exercer son droit, à défaut du maire, dans les limites autorisées par la loi et — ajouterons-nous — à condition qu'il n'en résulte pas de dépense pour la commune.

II. — *A l'occasion de quels projets l'administration peut-elle exiger que des espaces soient réservés ?*

Très certainement à l'occasion de tout projet de lotissement. Mais on peut se demander si la même obligation peut être faite pour les groupes d'habitations. Le doute vient de ce que la loi, dans les deux alinéas qu'elle consacre à la question, ne dit pas « lotissements et groupes d'habitations », comme au début de l'article 11, mais seulement « lotissements ». Cependant on s'accorde à penser que toutes les dispositions de l'article 11 s'appliquent indistinctement aux lotissements et aux groupes d'habitations, les motifs d'intérêt public qui ont inspiré le législateur étant les mêmes dans les deux cas. Si les rédacteurs de la loi n'ont pas chaque fois employé l'expression complète « lotissements et groupes d'habitations », c'est sans doute dans le but d'alléger le texte, leur pensée étant sur ce point suffisamment claire.

III. — *Pour quels motifs l'administration peut-elle exiger que des emplacements soient réservés ?*

Ce sera soit pour des espaces libres, soit pour des édifices et services publics.

Comme exemples d'espaces libres, le 6^e alinéa de l'article 11 indique : places, terrains de jeux, etc... Mais il va de soi que ce peut être aussi pour des voies, aussi bien des rues à ouvrir par le lotisseur que des voies publiques à élargir ou à redresser. D'ailleurs, à l'alinéa suivant, la loi assimile les voies aux espaces libres.

D'autre part, il faut entendre par espaces libres ceux qui sont affectés à un usage public, non pas les terrains frappés de servitude *non aedificandi* destinés à rester propriété privée. Si le préfet peut obliger un lotisseur à imposer des zones de servitude *non aedificandi* sur les terrains à vendre, ce n'est pas en vertu de l'alinéa 6 de l'article 11, mais en application du

pouvoir général de contrôle que la loi lui donne sur les projets de lotissements. Cette observation est d'une grande importance pour le calcul des surfaces à réserver gratuitement.

En contre partie, ces espaces libres, une fois devenus propriétés communales, doivent être effectivement livrés à un usage public. Le Conseil d'Etat a déclaré nulle de droit la délibération d'un Conseil municipal donnant à bail à un club sportif un terrain mis à la disposition de la commune par un lotisseur en attendant que fût aménagé l'espace libre d'égale superficie qu'il s'était obligé à réserver en application de la loi de 1919-1924. Le terrain étant grevé d'une affectation générale à l'usage de terrains de jeux, le Conseil municipal devait en réglementer la jouissance entre les sociétés demandant à l'utiliser, mais ne pouvait accorder à une seule société un droit privatif, sans méconnaître la portée de la loi (Cons. d'Etat, 24 mai 1935, Commune d'Epinay-sur-Orge).

Pour les édifices et services publics, la loi n'a pas donné d'exemples ; le cas le plus fréquent sera celui d'écoles ; mais ce peut être n'importe quel service public : mairie ou annexe de la mairie, hôpital, asile, cimetière etc...

Quant aux espaces libres qui seraient en réalité les dépendances d'un édifice public, par exemple des emplacements réservés pour la cour d'une école, pour le jardin d'un hôpital, il faut à notre avis les considérer comme emplacements réservés pour services publics, non comme des espaces libres et nous verrons plus loin l'intérêt de cette observation.

IV. — *L'administration est-elle tenue d'exiger la réserve d'une certaine proportion d'espaces libres par rapport à l'étendue totale du lotissement ?*

Certains l'ont cru, en se basant sur la phrase de la loi :

« cette surface ne pourra être inférieure au quart de la surface totale du lotissement ». D'après eux, en tout état de cause, ce quart devait être exigé. Cette thèse aurait conduit à des résultats absurdes, en particulier dans le cas de petits lotissements situés en bordure de voies publiques non destinées à être élargies.

Mais le Conseil d'Etat a donné de la phrase invoquée une toute autre interprétation, en la replaçant dans son contexte : « Considérant qu'il résulte de l'ensemble des prescriptions de l'article 11..... que la disposition de cet article d'après laquelle la surface des espaces ne pourra être inférieure au quart de la surface totale du lotissement vise seulement le cas, prévu au même alinéa, où le lotisseur peut prétendre à une indemnité à raison de la réserve de ces espaces libres par le maire ou le préfet, que, dès lors, le sieur Gassier n'est pas fondé à soutenir que le préfet..... a excédé ses pouvoirs en approuvant un projet qui ne réservait pas pour des espaces libres le quart de la surface totale du lotissement... » (Cons. d'Etat, 22 juillet 1936, Gassier).

V. — *Dans quels cas les terrains réservés donnent-ils lieu à indemnité ?*

1° Ceux qui sont réservés pour des édifices et services publics donnent toujours lieu à indemnité ; la loi est formelle et ne fait aucune distinction ni réserve.

2° Le texte relatif aux espaces libres est au contraire très confus et a donné lieu à bien des controverses qui ne sont pas toutes closes. Ne donne pas lieu à indemnité l'obligation de réserver les espaces libres (voies, places, terrains de jeux, etc...) imposée en application des règlements et du projet d'aménagement et d'extension de la commune.

De quels règlements la loi a-t-elle voulu parler ? Nous ne voyons guère comme susceptibles de s'appli-

quer ici que les arrêtés réglementaires du maire ou du préfet imposant une largeur minima aux voies à ouvrir.

Pour le projet communal d'aménagement et d'extension, il ne devrait pas y avoir de difficultés et on devrait considérer comme étant toujours gratuite la réserve de terrains compris dans l'assiette d'un espace libre ou d'une quelconque opération de voirie prévue au projet d'aménagement. Mais certains ont voulu faire une distinction et prétendent que l'obligation imposée par la loi ne se comprend que lorsqu'il s'agit de voies publiques nouvelles à ouvrir dans un terrain, pour mettre ce terrain en valeur et l'aménager, non pas pour élargir, par un nouvel alignement, des voies publiques déjà existantes.

Rien dans la loi n'autorise à faire cette distinction et, du moins dans le cas que nous visons en ce moment, où le projet d'aménagement a prévu l'élargissement d'une voie publique bordant ou traversant le lotissement, la thèse précitée nous paraît insoutenable, étant donné le texte formel de la loi.

Mais supposons le cas, d'ailleurs fréquent, où l'élargissement projeté d'une voie publique ne résulte pas du projet communal d'aménagement, soit que ce projet n'existe pas, soit qu'il ne comporte pas l'opération. Celle-ci n'est donc prévue, par hypothèse, qu'au plan d'alignement de la voie considérée. Le lotisseur aura-t-il, en tout état de cause, droit à indemnité si l'administration exige de lui qu'il réserve les terrains nécessaires à l'élargissement ?

Si l'on pouvait assimiler à un « règlement » la décision qui a approuvé le plan d'alignement de la voie, il faudrait répondre par l'affirmative, mais nous en doutons. Il faut alors décider que si la totalité des espaces réservés pour espaces libres dépasse le quart de la superficie totale du lotissement, l'excédent donnera lieu à indemnité.

En effet nous retrouvons ici la règle du quart. La loi ne dit pas que l'administration ne pourra faire réserver des terrains qu'en application des règlements et du projet d'aménagement. Elle dit : « Le maire ou le préfet pourra exiger la réserve d'espaces libres... Ceux réservés pour les espaces libres et les voies donneront... lieu à indemnité lorsque leur ensemble représentera une surface supérieure à celle qui résulterait de l'application des règlements et du projet d'aménagement et d'extension de la commune. Cette surface ne pourra être inférieure au quart de la surface totale du lotissement ». Par conséquent, jusqu'à concurrence du quart, cette réserve est gratuite¹ et l'administration peut user de la faculté que lui donne la loi, même pour de petits lotissements, situés entièrement en bordure de voies publiques, et exiger dans la limite permise la cession gratuite des terrains nécessaires à l'élargissement de ces voies. (V. en ce sens, Trib. civ. de Brive, 23 décembre 1930, Ville de Brive, c. Salesse, *Gaz. Pal.*, 1931.1.395).

Par ailleurs, le ministre de l'Intérieur a indiqué que « lorsque les divers propriétaires de tous les terrains à lotir dans un même quartier dresseront un plan d'ensemble des divers lotissements à réaliser successivement, il appartiendra à l'autorité administrative de répartir d'accord avec les propriétaires, les espaces libres sur l'ensemble des terrains ». (Réponse à question écrite de M. Bergeon, sénateur, *J. off.*, 18 février 1925) ; mais cette hypothèse doit se réaliser bien rarement.

Il faut bien voir que « le quart » est un minimum et

1. Cette proportion du quart n'a d'ailleurs pas été fixée à la légère. C'est celle que les urbanistes considèrent comme indispensable pour qu'un lotissement, au sens courant du mot, soit convenablement aménagé et aéré.

qu'aucune indemnité n'est due lorsque la superficie des terrains réservés en vertu des règlements et du projet d'aménagement dépasse ce quart (Réponse à question écrite de M. Manent, député, *J. off.*, 29 juin 1935).

La combinaison des dispositions légales relatives à la réserve d'espaces libres et de celles qui ont trait au défrichement des bois dans la région parisienne a donné lieu à un intéressant arrêt du Conseil d'Etat duquel il résulte que :

1° Dans la région parisienne le ministre de l'Intérieur peut subordonner l'approbation d'un projet de lotissement à la conservation d'une réserve boisée excédant le quart de la superficie totale du lotissement ;

2° Mais qu'il ne peut imposer au lotisseur l'obligation de céder gratuitement ou au prix d'achat une partie de cette réserve à l'Etat ou à d'autres collectivités publiques, car en agissant ainsi il subordonnerait son autorisation à des conditions étrangères à l'application de la loi sur les lotissements (Cons. d'Etat, 12 novembre 1937, Soc. imm. du Vert Galant, D.H., 1938.90).

Enfin, envisageons l'hypothèse où un projet de lotissement a été approuvé et où, postérieurement à cette approbation, intervient un projet communal d'aménagement prévoyant un espace libre public sur des terrains compris dans le lotissement. Le Conseil d'Etat a eu à examiner un cas de ce genre, dans lequel le lotisseur soutenait qu'une délibération du Conseil municipal refusant d'acquérir des terrains destinés à la vente, mais réservés comme espaces libres par le projet d'aménagement communal, était nulle de droit. Remarquons que la question ne se serait pas posée si le projet d'aménagement avait été déclaré d'utilité publique avant l'approbation du lotissement, car la

réserve et la cession gratuite auraient été imposées ; mais, l'intervention du projet d'aménagement s'étant produite après l'autorisation de lotir, le propriétaire entendait se faire payer les terrains par la commune, qui refusait de les lui acheter.

Le Conseil d'Etat a déclaré : 1° que l'article 10 de la loi de 1919-1924, non plus qu'aucun autre texte, ne faisait une obligation aux communes d'acquérir les terrains réservés comme espaces libres par le plan d'aménagement ;

2° Mais que le maire était tenu de délivrer pour les terrains en cause le certificat, autrement dit qu'il devait laisser lotir si la commune n'achetait pas ces terrains. (22 décembre 1936, Société « le Parc de Cachan »).

VI. Transfert de propriété des surfaces réservées. Fixation et paiement de l'indemnité.

Sur presque toutes ces questions la loi est muette. Elle dit seulement que lorsque la réserve de terrains donne lieu à indemnité, celle-ci sera fixée soit à l'amiable, soit suivant les règles des expropriations ordinaires.

Pour le reste, nous sommes réduits aux conjectures.

Toutefois, nous savons que ce n'est pas l'arrêté d'approbation ou la décision imposant la réserve de terrains qui entraîne le transfert de propriété de ces terrains. « Ce transfert résulte du classement, dans la voirie urbaine, des espaces libres et des voies du lotissement. Ledit classement, qui a pour effet de mettes les dépenses d'entretien de ces espaces libres ou de ces voies à la charge de la commune, ne saurait lui être imposé. La commune peut exiger notamment, comme condition de ce classement, que les terrains ainsi réservés lui soient cédés gratuitement, libres de toutes charges et de tous droits réels, et que les voies et espaces libres soient en parfait état de viabilité ou d'entretien ». (Réponse à question écrite de M. Manent, député, *J. off.*, 29 juin 1935).

Cette réponse, qui ne vise que le cas d'espaces réservés gratuitement pour des voies ou des espaces libres, ne résout pas la question de savoir à quel moment la commune doit se rendre propriétaire des espaces réservés donnant lieu à indemnité et quand doit avoir lieu le paiement de celle-ci.

Le législateur aurait pu prendre des dispositions analogues à celles qui sont contenues dans l'article 10 en matière de construction d'immeubles sur des terrains atteints par des opérations inscrites au projet d'aménagement. Or, il n'en a rien fait. Faut-il en conclure qu'aucun délai n'est imparti à la commune pour se rendre propriétaire des terrains ? Ne doit-on pas plutôt en déduire que le lotisseur peut exiger le paiement immédiat de l'indemnité à laquelle il a droit ? Il faut attendre pour être fixé sur ce point que le Conseil d'Etat ait eu à se prononcer.

Section III

Modification d'un projet de lotissement approuvé

Une fois le projet approuvé, le lotisseur et les acquéreurs et leurs ayants droit sont tenus de s'y conformer. Ils ne peuvent le modifier sans une autorisation administrative.

En principe, cette autorisation doit être donnée dans les mêmes formes que celles de la décision d'approbation. Il faut par conséquent un arrêté préfectoral (ou ministériel) après une instruction conforme aux prescriptions de la loi.

Commet donc un excès de pouvoir le préfet qui approuve un nouveau plan de lotissement d'un domaine ayant déjà fait l'objet d'un projet approuvé, et ce sans que les modifications aient été soumises à

l'instruction réglementaire (Cons. d'Etat, 17 février 1933, Gassier, *Gaz. Pal.*, 1934.1.95 en sous-notes ; — 7 janvier 1937, Landry ; et 16 janvier 1937, Alignol).

En application du principe énoncé plus haut, le ministre de l'Intérieur estime que le lotisseur ne peut, après approbation de son projet, modifier le nombre ou la contenance des lots sans faire au préalable approuver ces modifications. (Réponse à question écrite de M. Goude, député, *J. of.*, 29 janvier 1930 et de M. Catalogne, sénateur, *J. off.*, 6 mai 1931).

Toutefois, le ministre considère que « seules des modifications substantielles apportées à la structure ou au caractère d'un lotissement déjà approuvé nécessiteraient l'ouverture d'une nouvelle instruction... C'est une question d'espèce dont l'examen incombe à l'administration et sous réserve, toutefois, de l'interprétation souveraine des tribunaux judiciaires ».

D'autre part, si nous nous plaçons au point de vue non plus du droit administratif, mais du droit privé, il convient, pour toute modification à apporter au plan ou au cahier des charges d'un lotissement, de tenir compte des droits acquis — qu'il s'agisse d'un lotissement assujetti à la loi de 1919-1924 — ou d'un lotissement ancien.

Ainsi, lorsqu'un acte de lotissement d'un parc a décidé que les avenues de ce parc appartiendraient aux propriétaires riverains dans la proportion de la façade de chaque lot et pour moitié de l'avenue correspondante, il n'appartient pas à la majorité des propriétaires du lotissement, délibérant dans les conditions prévues par l'acte de lotissement, de modifier les statuts pour permettre à la majorité d'autoriser la fermeture d'une des avenues, cette fermeture pouvant être décidée uniquement par l'unanimité des propriétaires (Trib. de Versailles, 6 juillet 1932, Soc. C. Schlumberger, S., 1932.2.235).

CHAPITRE VII

EXÉCUTION DU PROJET DE LOTISSEMENT OU DE GROUPE D'HABITATIONS

Section I. — *Publicité.* — **Section II.** *Exécution des travaux.* —
Section III. *Vente ou location des terrains. Appendice : la loi du 30 juillet 1930 réglant la situation des acquéreurs de terrains lotis.* — **Section IV.** *Edification des constructions.* — **Section V.** *Questions diverses susceptibles de se poser après achèvement de l'opération de lotissement.*

Supposons maintenant le projet de lotissement approuvé. Pour son exécution les principes posés par la loi sont contenus dans les articles 12, 13 et 14 de la loi. Ils peuvent se résumer ainsi :

Aucune publicité ne doit être faite en vue des ventes ou locations avant l'approbation du projet et, ensuite, des précautions sont prises pour que cette publicité soit loyale et efficace.

Les ventes, locations et édifications doivent être précédées de la réalisation des travaux d'aménagement, sauf dérogations accordées à titre exceptionnel et à certaines conditions.

Section I **Publicité**

- § 1. *Interdiction de toute publicité avant l'approbation du projet.* —
§ 2. *Mesures destinées à assurer la publicité, et une publicité loyale, du projet.*

**§ 1. — Interdiction de toute publicité
avant l'approbation du projet**

Cette interdiction est prononcée par l'article 13. Il faut entendre le mot « publicité » dans son sens le plus large ; il comprend les affiches, annonces, tracts et tous autres moyens de porter à la connaissance du public la mise en vente ou en location de terrains dont le lotissement est projeté, des immeubles ou des appartements faisant partie du groupe d'habitations à construire.

Cette interdiction est sanctionnée par une peine correctionnelle, une amende de 500 à 5.000 francs, sur laquelle nous reviendrons au chapitre VIII.

**§ 2. — Mesures destinées à assurer la publicité,
et une publicité loyale, du projet**

I. *Dépôt à la mairie.* — Tout d'abord « le projet (plan et programme) du lotissement ou du groupe d'habitations approuvé conformément à l'article 11, ainsi que le cahier des charges de la vente ou de la location du groupe ou du lotissement, resteront déposés et seront mis à la disposition du public à la mairie de la situation du groupe ou du lotissement ». (Art. 12.). De la sorte, toute personne, et notamment chaque acquéreur éventuel, peut consulter à la mairie le dossier officiel du projet et s'assurer de l'exactitude des renseignements qui ont pu lui être donnés sur le lotissement par le vendeur ou ses représentants.

II. *Affichage fait par le maire.* — « Les conditions du cahier des charges du groupe ou du lotissement pourront être affichées par le maire dans l'étendue de la commune et sur les lieux du lotissement » (Article 13). A première vue, cette faculté donnée au maire ne

présente pas grand intérêt et on pourrait n'y voir que la possibilité pour les municipalités d'organiser une publicité officielle et gratuite dont bénéficieraient les lotisseurs ou certains d'entre eux. Il eût certes été plus utile d'exiger l'affichage et la publication des décisions administratives portant interdiction de lotir.

Cependant l'affichage, par l'autorité municipale, du cahier des charges d'un lotissement peut offrir un réel intérêt si ce document contient des clauses sur lesquelles l'administration juge utile d'appeler spécialement l'attention des acquéreurs éventuels, par exemple des clauses exceptionnelles de servitude *non aedificandi* ou *non altius tollendi*.

III. *Publicité faite par le lotisseur.* — Les lotisseurs malhonnêtes qui avant 1924 ont commis tant d'abus se servaient de tous les moyens pour attirer la clientèle ; ils n'hésitaient pas à introduire des promesses fallacieuses dans leurs tracts, affiches et annonces. Formulées en général assez habilement pour éviter à leurs auteurs des poursuites judiciaires, ces promesses n'en constituaient pas moins de demi-mensonges dont les « mal-lotis » étaient les victimes.

Le législateur a mis un terme à ces agissements. Dorénavant, « les affiches, annonces, tracts et tous moyens de publicité devront faire connaître le dépôt du projet à la mairie ainsi que la date de la décision approbative, et ne devront porter aucune indication non conforme aux stipulations du cahier des charges ou susceptibles d'induire les acquéreurs en erreur, sous peine d'une amende de 500 à 5.000 francs ». (Article 13).

Section II

Exécution des travaux

§ 1. *De quels travaux s'agit-il et comment doivent-ils être réalisés ?* —

§ 2. *Quand les travaux doivent-ils être réalisés ?*. — § 3. *Par qui doivent-ils l'être ?*. — § 4. *A qui incombent les frais d'exécution des travaux.*

§ 1. — *De quels travaux s'agit-il et comment doivent-ils être réalisés ?*

La loi dit « travaux d'aménagement de viabilité et d'assainissement indiqués au projet » (Article 12). Le terme d'aménagement « aurait suffi, car « viabilité » et « assainissement » font bien partie de l'aménagement.

Par « travaux indiqués au projet », il faut entendre non seulement ceux que le lotisseur avait inscrits à son programme, mais aussi ceux dont le préfet (ou le ministre de l'Intérieur dans la région parisienne) a prescrit l'exécution, dans l'arrêté approbatif du projet, même s'il n'a pas pris la précaution de faire modifier le programme en conséquence.

Par contre, l'administration ne peut pas imposer au lotisseur d'autres travaux que ceux-là.

Les travaux doivent être réalisés exactement de la manière prévue au programme ou à l'arrêté d'approbation. Sinon, les contrevenants sont passibles des peines prévues à l'article 16, que nous étudierons au chapitre suivant.

C'est au maire qu'il appartient de veiller à la bonne exécution des travaux et à leur conformité au projet ¹.

1. Ne commet pas un excès de pouvoir le maire qui, par un arrêté, met les intéressés en demeure d'observer les dispositions d'un plan de lotissement en ne modifiant pas un espace libre et en ne touchant

Mais il ne peut prescrire des modalités de réalisation non prévues au projet. Ainsi il ne lui appartient pas de déterminer l'épaisseur minimum de l'empierrement, la consistance du béton, les dimensions des caniveaux et des bordures, le type des bouches ou grilles d'égout, lorsque ces différents points n'ont pas été fixés par le préfet (Cons. d'Etat, 5 juillet 1935, Trottier).

§ 2. — *Quand les travaux doivent-ils être réalisés ?*

La règle est qu'ils doivent être exécutés après l'approbation du projet, avant toute vente, location ou édification. Tel est le principe posé par l'article 12¹.

Mais le même texte admet la possibilité d'y déroger : « Toutefois, le préfet pourra autoriser les ventes, locations et édifications avant la réalisation desdits travaux sous la garantie certaine de leur exécution. Il pourra, le cas échéant, autoriser leur exécution par section ».

Cette faculté, qui, en droit commun, est donnée au préfet, appartient au ministre de l'intérieur dans la région parisienne.

Bien que la loi ne lui en fasse pas une obligation, le préfet tiendra, en général, à ne pas prendre une décision aussi importante sans les avis du maire et de la commission départementale d'aménagement et d'extension.

pas aux arbres, sol et sous-sol dudit espace libre (Cons. d'Etat, 11 mai 1937, Compagnie méridionale d'entreprises immobilières, *Gaz. Pal.*, 1938.1, somm. p. 14).

1. Est donc illégale, comme contraire à des prescriptions d'ordre public, la clause par laquelle un lotisseur oblige ses acquéreurs à construire sur leurs lots dans un certain délai et sans qu'ils puissent se prévaloir du défaut d'exécution par le lotisseur des travaux d'aménagement (Cour d'appel Pau, 15 avril 1935, Ville de Bayonne c. Engel, S., 1935.2.135).

Cette décision pourra soit être prise dans l'arrêté d'approbation du projet, soit faire l'objet d'un arrêté spécial, dont le maire joindra une ampliation au dossier déposé à la mairie. Mais cet arrêté doit être postérieur à l'approbation ; en effet, le Conseil d'Etat a jugé que le préfet ne peut pas autoriser l'exécution des travaux avant que le projet ait été approuvé (Cons. d'Etat, 17 février 1933, Gassier, *Gaz. Pal.*, 1934.1.95 en sous-note). C'est la logique même.

Le préfet fixera un délai pour l'exécution des travaux afin que les acquéreurs ne restent pas indéfiniment dans un lotissement non aménagé.

La grosse difficulté réside dans l'accomplissement de la condition imposée par la loi : Il faut qu'il y ait « garantie certaine » de l'exécution des travaux. Auteurs et administration ont longuement cherché en quoi pouvait consister cette garantie certaine. Plusieurs systèmes ont été préconisés et certains mis en pratique.

On s'accorde à reconnaître que l'honorabilité, le bon renom, la solvabilité d'un lotisseur ne suffisent pas à constituer la garantie certaine de l'exécution des travaux qu'il doit faire.

Il paraît difficile, aussi, de se contenter de la production des marchés passés par le lotisseur avec des entrepreneurs pour la réalisation des aménagements prévus, car ces marchés peuvent, pour une cause ou une autre, n'être pas exécutés.

On a envisagé et souvent appliqué le système de la caution personnelle donnée par un tiers et celui du cautionnement déposé par le lotisseur dans une caisse publique.

Un autre procédé consiste à obliger le lotisseur à laisser en dépôt, par exemple entre les mains du notaire chargé des ventes, tout ou partie du prix des ventes jusqu'à l'achèvement des travaux. D'autres procédés pourraient encore être cités.

A la vérité aucun n'est parfait. Même ceux qui comportent un cautionnement ou un dépôt de titres ou de numéraire laissent à désirer, car ils sont la cause de complications inextricables si le lotisseur est mis en faillite ou s'il vient à mourir en laissant une succession obérée.

L'administration doit donc se montrer très réservée dans l'octroi des dérogations prévues par l'article 12. En autorisant un lotisseur à vendre des terrains avant l'exécution des travaux, elle contracte vis-à-vis des acquéreurs un engagement moral et si le lotisseur, malgré les « garanties certaines » qu'il a données, vient à être défaillant, les lotis ne manqueront pas de se tourner vers la collectivité publique pour qu'elle fasse les travaux. Même si la responsabilité civile de celle-ci n'est pas engagée, une certaine responsabilité morale lui incombera et elle sera conduite à tirer les lotis de la situation où ils ont été placés du fait de l'administration.

C'est ce qui explique que les dérogations apportées au principe posé par l'article 12 soient devenues très rares.

En tout cas, le préfet a un pouvoir discrétionnaire pour accorder ou refuser les autorisations demandées, étant seul juge de l'efficacité des garanties offertes. L'appréciation qu'il fait de ces garanties n'est pas susceptible d'être discutée par la voie du recours pour excès de pouvoir. (Cons. d'Etat, 9 mars 1934, Bivert).

Quant à l'exécution des travaux par sections, elle ne présente pas d'inconvénients, à condition que la vente des terrains compris dans une section ne soit autorisée qu'après complet aménagement de celle-ci. Peut-être même n'est-il pas besoin d'un arrêté préfectoral pour autoriser cette réalisation des travaux par étapes, si l'on en juge par la décision suivante du Conseil d'Etat : « Considérant qu'il résulte des dispo-

sitions du décret du 24 octobre 1925 (rendant applicable à l'Algérie la loi de 1924) que les lotisseurs ne peuvent être tenus de se soumettre aux obligations prévues par le projet approuvé que pour les parties du lotissement faisant l'objet des ventes, locations et édifications ; que, par suite, en tant qu'il impose au sieur Trottier l'obligation de se conformer aux prescriptions du projet approuvé et notamment d'exécuter sans aucune réserve les travaux de viabilité prévus, même en ce qui concerne exclusivement la partie du lotissement ne faisant l'objet d'aucune opération de vente, location ou édification, l'arrêté attaqué (un arrêté du maire pris en exécution de l'arrêté préfectoral approbatif du projet de lotissement) est entaché d'excès de pouvoir ». (Cons. d'Etat, 5 juillet 1935, Trottier).

§ 3. — *Par qui les travaux doivent-ils être réalisés ?*

C'est intentionnellement que nous examinons seulement en troisième lieu cette question, puisque la solution donnée à la précédente permet de résoudre celle-ci.

Dès l'instant que les ventes et locations ne doivent avoir lieu qu'après la réalisation des travaux, ceux-ci doivent forcément être réalisés par le lotisseur. La loi de 1924 a été en partie faite pour cela et on ne saurait mettre en doute le principe que c'est au lotisseur, et à lui seul, qu'incombe la charge d'exécuter les travaux prévus au projet. Le préfet, même en accordant exceptionnellement l'autorisation de vendre les terrains avant aménagement, ne pourrait dégager le lotisseur de cette obligation, soit explicitement, soit implicitement, par l'approbation d'un cahier des charges astreignant les acquéreurs à faire eux-mêmes les travaux.

Tel est certainement le point de vue de l'administration, affirmé à plusieurs reprises, dans la circulaire interministérielle du 29 novembre 1924 et dans diverses

réponses à des questions écrites. Nous ne citerons que la suivante : « En vertu de l'article 12 de la dite loi c'est au lotisseur et non aux acquéreurs qu'incombe la charge de l'exécution de tous les travaux d'aménagement, de viabilité et d'assainissement prévus au projet de lotissement. La clause..... qui aurait pour effet de rejeter sur les acquéreurs l'exécution des travaux nécessaires à l'évacuation des eaux et matières usées ne saurait donc être insérée dans les actes de vente des parcelles loties ». (Réponse à question écrite de M. Régis, député, *J. off.*, 27 novembre 1926).

Le Conseil d'Etat, de son côté, a jugé que « la circonstance que (le lotisseur) aurait inséré dans les cahiers des charges des ventes ou locations une clause mettant à la charge des acquéreurs de lots les frais de travaux... ne pouvait faire obstacle à ce que le préfet exige du lotisseur lui-même l'engagement qu'il serait procédé à leur exécution » (Cons. d'Etat, 24 juillet 1930, Prudhomme, *Gaz. Pal.*, 1930.2.555 ; D.P., 1931.3.41)¹.

De même plusieurs décisions de jurisprudence ont été rendues dans le même sens. Citons d'abord : « Attendu qu'en ce qui touche la première obligation (celle d'exécuter les travaux), c'est au lotisseur qu'elle incombe, et au lotisseur seul ; qu'il s'agit là d'une obligation d'ordre public ; que cette obligation est strictement personnelle au lotisseur, et qu'elle le constitue, *malgré toute stipulation contraire*, seul responsable de l'exécution des travaux à l'égard de l'administration » (Cour d'appel Bordeaux, 30 mai 1929, D.P., 1929.2.151).

De même, la Cour de Toulouse a décidé, à propos d'un lotissement de fait, dans lequel l'acte de vente ne comportait aucune stipulation relative à une partici-

1. A noter qu'en l'espèce il s'agissait d'un lotissement commencé avant le 19 juillet 1924 et que le lotisseur avait demandé l'autorisation de poursuivre.

pation de l'acquéreur à la mise en état de viabilité de la rue desservant le lotissement, que le vendeur a l'obligation d'assurer à l'acheteur l'accès de l'immeuble et de le faire bénéficier des entiers avantages accordés par la loi et dont celle-ci impose la charge au lotisseur. (En vain, même, le lotisseur invoquerait-il, pour échapper à cette obligation, qu'un arrêté préfectoral l'a autorisé à ne réaliser ces travaux qu'après le lotissement intégral de l'immeuble si cet arrêté est postérieur à l'acte de vente. (Cour d'appel Toulouse, 14 décembre 1927, Epoux Gril, S., 1928.2.20 ; D.P., 1929.2.151).

Par contre, la Cour de cassation a déclaré que la réalisation des travaux n'incombait pas au lotisseur dans l'espèce suivante : (Req. 30 avril 1929, Clément c. Diogène, S., 1929.1.302 ; D.P., 1929.1.39). Dans un lotissement commencé avant le 19 juillet 1924 et en cours d'exécution à cette date, le sieur Diogène avait vendu deux lots au sieur Clément. La vente n'avait été réalisée par acte notarié que le 12 août 1924, mais le 5 mai 1924 Clément avait écrit à Diogène : « Il est bien entendu que vous ne vous engagez pas pour la voirie, les eaux..... ». Par la suite, Clément, se prévalant de la loi de 1924, assigna son vendeur pour le voir condamner à réaliser les travaux d'aménagement, de viabilité et d'assainissement concernant la propriété vendue.

Successivement, le tribunal civil de Bagnères-de-Bigorre et la Cour d'appel de Pau repoussèrent cette prétention. Pour celle-ci, la poursuite des infractions à la loi de 1924 est d'ordre public, mais il n'en est pas de même de l'action civile à laquelle ces infractions peuvent donner lieu, lorsqu'elle est exercée par un particulier ; cette action, dirigée contre le vendeur, doit être jugée suivant les règles applicables en droit commun, et elle ne saurait par suite, être favorablement

accueillie si l'acquéreur, édifié préalablement à son acquisition sur les difficultés que présentait le lotissement et en particulier sur celles que rencontrait l'exécution des travaux de voirie, a déclaré notamment vouloir passer outre et décharger le propriétaire vendeur de toute responsabilité à cet égard.

La Cour de cassation a rejeté le pourvoi formé contre l'arrêt de la Cour d'appel : « En déclarant, par une souveraine interprétation des termes de cette lettre et de la commune intention des parties, que Clément avait notamment et en parfaite connaissance de cause déchargé complètement Diogène de toute obligation à cet égard..., la Cour d'appel n'a fait qu'user du pouvoir d'appréciation qui lui appartient en pareille matière... ».

Si important que soit cet arrêt, il convient de ne pas en exagérer la portée. Les circonstances de l'espèce à propos de laquelle il a été rendu montrent qu'il s'agissait d'un lotissement commencé avant le 19 juillet 1924. De plus en plus rares sont les cas de ce genre et ce n'est que par suite d'inadvertance de la part de l'administration que des situations analogues pourraient se présenter sous l'empire de la loi actuelle. Par conséquent en pratique, l'arrêt de la Cour de cassation n'infirmes pas le principe d'après lequel c'est au lotisseur seul qu'incombe la charge d'exécuter les travaux.

La question s'est aussi posée de savoir si, du fait que les voies d'un lotissement avaient été incorporées à la voirie communale, il résultait que la charge d'exécuter les travaux d'assainissement prévus au projet était transférée à la commune. Le Conseil d'Etat a jugé que cette charge incombait au lotisseur (Cons. d'Etat, 2 mars 1938, Vatin-Pérignon, D.H., 1938, 405).

Enfin signalons que l'obligation de procéder aux travaux n'est pas une servitude grevant, au profit des terrains déjà vendus, le cas échéant, les terrains de-

meurés entre les mains du lotisseur, mais constitue une obligation personnelle de celui-ci. En conséquence si ces derniers terrains sont saisis, le saisissant ne peut être contraint, à la demande des premiers acquéreurs, d'imposer à l'adjudicataire, par un dire inséré au cahier des charges, l'obligation de faire les travaux ou de les achever. (Trib. civ. Draguignan, 5 mai 1933, D.P., 1936.2.37).

§ 4. — *A qui incombent les frais d'exécution des travaux ?*

I. — *Les parties peuvent mettre ces frais à la charge des acquéreurs.*

Que le lotisseur puisse incorporer ses dépenses d'aménagement dans les prix de vente, cela n'est pas contestable (voir notamment réponse à question écrite de M. Largier, député, *J. off.*, 14 novembre 1931) et c'est ce qui a lieu le plus souvent. Mais il peut avoir intérêt à faire payer à part le montant de ces frais ou d'une partie d'entre eux. Ce sera le cas, notamment, lorsqu'il aura reçu l'autorisation de vendre ses terrains avant de les aménager, le coût des travaux ne pouvant alors être établi qu'après les ventes.

La jurisprudence admet la légalité de ce procédé : « Attendu que, même sous le régime de la loi du 19 juillet 1924, l'insertion au cahier des charges d'une clause mettant à la charge des acquéreurs ou preneurs de lots les frais de travaux d'aménagement... est licite, sous réserve que la responsabilité du lotisseur, qui doit prendre toutes mesures pour que ces travaux soient réalisés, reste entière vis-à-vis de l'administration ; — attendu que rien n'empêche le vendeur de faire supporter à l'acquéreur le coût des travaux, soit, comme en l'espèce, en lui faisant rembourser le prix conformément aux conventions passées entre les parties, soit en augmentant le prix du terrain comme aménagé avant

la vente, en tenant compte des dépenses effectuées pour lesdits travaux ». (Trib. civ. Melun, 15 avril 1926, D.P., 1929.2.151).

Citons encore dans le même sens un jugement du tribunal civil de la Seine du 15 juillet 1929 (Epoux Hoisnard c. Bontemps et C^{ie}, D.P., *ibidem*).

Mais si l'insertion d'une clause de remboursement dans l'acte de vente ou le cahier des charges¹ est licite, il faut, pour qu'elle produise ses effets qu'elle soit expressément et clairement stipulée. Par exemple, si elle a trait uniquement aux travaux de viabilité, sans qu'il soit fait mention des frais d'assainissement, ces derniers resteront à la charge du lotisseur (Cour d'appel Bordeaux, 30 mai 1929, D.P., *ibidem*) et, à défaut de toute clause de remboursement, c'est l'intégralité des frais d'aménagement que supporte le lotisseur (Cour d'appel Toulouse, 14 décembre 1927, S., 1928.2.20 ; D.P. *ibidem*).

II. — *Dans les lotissements commencés avant la loi de 1924, le lotisseur ne peut-il même en l'absence de clause de remboursement, récupérer sur ses acquéreurs les frais qu'il a dû faire pour aménager son lotissement ?*

L'hypothèse est la suivante : Le lotisseur, dans ses contrats antérieurs à 1924, n'a pas pris à sa charge les travaux d'aménagement ou ne s'est engagé à faire que la viabilité, par exemple. Il n'a pas imposé à ses acquéreurs le remboursement de ses frais au cas où il effectuerait des travaux complémentaires. Puis la loi est intervenue. Pour pouvoir continuer la vente de ses terrains, le lotisseur a dû faire approuver un projet

1. A la vérité, cette clause portant sur une des conditions pécuniaires de la vente, qui ne sont pas assujetties au contrôle de l'administration, le lotisseur n'a pas à l'insérer dans le projet de cahier des charges qu'il soumet à l'approbation administrative. C'est dans l'acte de vente qu'elle doit trouver normalement sa place.

de lotissement comportant l'exécution de travaux non prévus à son premier cahier des charges antérieur à 1924. Les acquéreurs anciens ont bénéficié de ces travaux : doivent-ils rembourser au vendeur une quote part de ses dépenses supplémentaires ?

Pour les y contraindre, le lotisseur ne saurait invoquer l'idée de mandat ou de gestion d'affaires, puisqu'il n'a agi que contraint et forcé par la loi.

Mais ne peut-il invoquer le principe de l'enrichissement sans cause et exercer l'action *de in rem verso* ?

Rappelons que la recevabilité de cette action est subordonnée à quatre conditions : 1° un enrichissement du défendeur ; 2° un appauvrissement correspondant du demandeur ; 3° l'absence de juste cause ; 4° l'absence de toute autre action.

Les 1^{re}, 2^e et 4^e conditions sont certainement remplies ici ; mais y a-t-il ou non *juste cause* ? Sur ce point les avis diffèrent : M. Bonde (*Traité pratique de l'aménagement, de l'extension, de l'embellissement des villes et des lotissements*, p. 175) estime que l'enrichissement des lotis n'a pas de juste cause. Par ces mots, il faut entendre un *acte juridique passé entre l'enrichi et le demandeur* et qui justifie l'acquisition sans indemnité par le bénéficiaire de la valeur ajoutée à sa chose. Tel serait le cas d'un propriétaire qui, en vertu d'une clause d'un bail, conserverait à la fin de la jouissance du locataire, sans avoir à les payer, les améliorations réalisées par ce dernier dans l'immeuble.

« Dans notre cas, aucun acte juridique, aucun contrat entre le lotisseur et les lotis n'est venu attribuer à ces derniers, sans indemnité, les améliorations réalisées après coup par le lotisseur et dont ils ont tout le bénéfice ».

Les conditions sont donc remplies pour que le lotisseur puisse intenter l'action *de in rem verso*.

M. Minvielle (D.P., 1929.2.151) paraît faire sienne l'opinion de M. Bonde.

Au contraire, MM. Rouilly « *Les lotissements* » et Félix « *Extension et aménagement des villes* » estiment que l'enrichissement a une juste cause dans les prescriptions mêmes de la loi du 19 juillet 1924 et que, par conséquent, le lotisseur ne peut agir contre ses acquéreurs.

C'est cette thèse qui, jusqu'ici, a triomphé devant les tribunaux.

Dans l'arrêt cité plus haut de la Cour de Bordeaux, du 30 mai 1929, nous trouvons l'attendu suivant :

« Attendu enfin que Mercier (le lotisseur), dans ses conclusions de première instance, demande subsidiairement de dire que les acquéreurs, même en dehors de leurs contrats, seront tenus de le rembourser en vertu de l'action *de in rem verso* ; mais attendu que cette action ne doit être admise que dans le cas où le patrimoine d'une personne se trouve, sans cause légitime, enrichi au détriment d'une autre personne ; que tel n'est pas le cas en l'espèce, que si le lot de l'acquéreur obtient une plus-value et si le bénéfice du lotisseur se trouve amoindri de ce chef, cet appauvrissement, d'ailleurs relatif, du vendeur trouve sa cause dans l'obligation imposée par la loi à Mercier, qui ne saurait invoquer l'absence de cause légitime, élément indispensable de l'action *de in rem verso* ».

De même, un jugement du Tribunal civil de Rouen, du 9 décembre 1929 (D.H., 1930, 142) porte :

« Attendu que Billiard (le lotisseur) ne saurait baser sa demande sur l'idée du mandat ou de gestion d'affaires car il n'a exécuté les travaux que contraint et forcé par la loi ; et qu'il ne peut également invoquer le principe de l'enrichissement sans cause, dont l'action *de in rem verso* constitue la sanction, car, en admettant que, du fait des travaux exécutés par application de la loi du 19 juillet 1924, le lot des époux Badaille ait acquis une plus-value certaine, bien que ces travaux

aient été prévus lors de la vente du 25 octobre 1925 dont le prix a dû, par suite, être fixé en conséquence, l'enrichissement des défendeurs ne s'est pas réalisé sans cause, puisqu'il a sa source dans le texte même de la loi qui impose les travaux de viabilité au lotisseur ».

Par conséquent, même dans les lotissements antérieurs à 1924, le lotisseur ne peut récupérer sur ses acquéreurs le montant de ses frais d'aménagement que s'il est en mesure d'invoquer une clause explicite des contrats intervenus.

Section III

Vente ou location des terrains

1. *Certificat destiné à permettre la vente ou la location.* — § 2. *Dispositions à insérer obligatoirement dans les actes.* — *Appendice.*
La loi du 30 juillet 1930 réglant la situation des acquéreurs de terrains lotis.

Les articles 13 et 14 de la loi de 1919-1924 édictent au sujet de la vente et de la location des terrains lotis deux catégories de dispositions : les unes sont destinées à empêcher que ces actes soient opérés sans que les règles prescrites par la loi aient été observées ; les autres tendent à assurer la loyauté des contrats.

§ 1. — *Certificat destiné à permettre la vente ou la location*

« En vue de tout acte de vente d'immeuble ou de location du sol relatif à la création d'un lotissement ou d'un groupe d'habitations, il sera délivré par le maire, sur papier libre sans frais, en double exemplaire, à la requête et sous la responsabilité du vendeur ou bailleur, un certificat mentionnant l'accomplissement des formalités prévues aux articles 11, 12 et 13 ci-dessus.

Mention de ce certificat figurera dans l'acte ; un exemplaire y demeurera annexé, l'autre sera remis à l'acquéreur ou locataire ». (Article 14, alinéa 1^{er}).

Contrairement à ce que pourrait faire croire le premier membre de phrase de notre texte, ses dispositions ne s'appliquent pas à la vente d'un domaine à un lotisseur professionnel, bien qu'il s'agisse là d'un acte de vente relatif à la création d'un lotissement. Malgré cette rédaction défectueuse, il ne fait pas de doute que le législateur a visé seulement les actes passés entre le lotisseur et ses acquéreurs ou locataires.

Cependant n'a-t-il pas visé aussi les opérations faites par les « lotis », pour vendre ou louer leurs parcelles ? La question semble avoir été résolue par l'affirmative par le ministre de l'Intérieur dans la réponse suivante : (*J. off.*, 14 mai 1925) :

« 3611. — M. Clamamus, député, demande à M. le ministre de l'Intérieur si l'acquéreur d'un terrain faisant partie d'un lotissement non encore complètement terminé, qui a réalisé son acquisition par acte notarié dûment transcrit aux hypothèques et bien avant la loi du 19 juillet 1924, a besoin d'un certificat du maire pour revendre son terrain, sans distinguer si la viabilité de la rue où ce terrain est situé est faite ou non (*Question du 17 mars 1925*).

Réponse. — L'article 12, paragraphe 1^{er}, de la loi du 19 juillet 1924 dispose que la vente ou la location des terrains compris dans un lotissement ne pourra s'effectuer qu'après l'approbation du projet d'aménagement de ce lotissement et la réalisation des travaux d'aménagement, de viabilité et d'assainissement indiqués à ce projet. Il semble que cette disposition, très générale, *visé non seulement les ventes ou locations initiales, mais toutes opérations de location ou de vente desdits terrains*, étant donné que le législateur, qui a voulu manifestement, par la loi du 19 juillet 1924, atteindre tous ceux

qui, consciemment, ont violé les prescriptions de la loi du 14 mars 1919, n'a apporté aucune restriction à la réglementation qu'il édictait et n'a nullement spécifié que cette interdiction de vendre ou de louer les terrains lotis ne serait applicable qu'aux ventes et locations faites « par le lotisseur ». Toutefois, cette question, qui n'a donné lieu jusqu'ici à aucune décision de jurisprudence, ne saurait être tranchée que par les tribunaux judiciaires, à qui il appartient de statuer en tenant compte des circonstances spéciales à chaque affaire ».

Mais il faut observer que la question posée s'appliquait au cas de revente d'un terrain dans un lotissement non aménagé et que la réponse ministérielle fait mention de l'article 12 et non de l'article 14 de la loi.

Celui-ci, au surplus, ne vise que les actes relatifs à la *création* d'un lotissement. C'est pourquoi nous pensons qu'il ne s'applique pas lors de la revente de terrains situés dans un lotissement autorisé et aménagé conformément au projet approuvé.

Le certificat prévu à l'article 14 n'est exigible que dans le cadre de la loi de 1919-1924. Il ne faut pas le confondre avec l'attestation que l'administration délivre aux particuliers ou aux notaires pour leur faire connaître que tels terrains ne se trouvent pas compris dans un lotissement ou que telles opérations envisagées ne sont pas assujetties à la loi. Pour cette simple attestation aucune condition de forme n'est requise.

Au contraire, la délivrance du certificat de l'article 14 ne peut se faire que suivant les règles prescrites. C'est donc le maire, et lui seul, qui doit y procéder à la requête du lotisseur ; il le fera sur papier libre, sans frais et en double exemplaire.

Au cas où le maire refuserait injustement de délivrer un certificat demandé, le lotisseur ferait un recours hiérarchique au préfet, et, si besoin en était, un recours pour excès de pouvoir au Conseil d'Etat. Le préfet

pourrait et devrait d'ailleurs, dans ce cas, agir aux lieu et place du maire en vertu de l'article 85 de la loi du 5 avril 1884, mais seulement dans les limites et sous les conditions imposées par la loi, sinon il excéderait ses pouvoirs (Cons. d'Etat, 30 décembre 1927, *Gaz. Pal.*, 1928.1.373).

Le certificat, dit la loi, mentionnera l'accomplissement des formalités prévues aux articles 11, 12 et 13. Ici encore, la rédaction laisse à désirer, car, avant de passer les actes, il faut, sauf exception, avoir réalisé les travaux, et l'exécution de travaux ne constitue pas une « formalité ».

Quoiqu'il en soit, le maire rédigera le certificat en se servant des termes employés par la loi, mais il aura pris soin de s'assurer au préalable que tous les travaux prévus au projet ou prescrits par l'arrêté approubatif ont été exécutés conformément au programme ou à l'arrêté.

Si le préfet a autorisé les ventes avant l'exécution des travaux, le maire en fera mention dans le certificat, en indiquant la date de l'arrêté, et il s'assurera, s'il y a lieu, que les conditions imposées par le préfet sont observées, par exemple quant aux délais impartis au lotisseur pour la réalisation des travaux.

Le maire spécifiera que le certificat est délivré en vue de la vente ou de la location de tel lot du lotissement et désignera ce lot d'une façon suffisamment précise pour que la forme et la contenance des lots déterminés au plan approuvé ne puissent être modifiées.

La délivrance du certificat est obligatoire quelle que soit la forme de l'acte : notarié ou sous seing privé. Notaires ou intermédiaires veilleront à l'accomplissement de cette formalité, car — nous le verrons plus loin — leur responsabilité peut être engagée en cas d'irrégularités. Nous examinerons d'ailleurs au chapitre suivant les sanctions diverses édictées en cas d'inob-

servation de la loi. Elles sont si graves qu'il est de l'intérêt de tous : acquéreurs et locataires, comme lotisseur et intermédiaires, de s'assurer que la loi a été respectée. La meilleure garantie en sera la délivrance du certificat de l'article 14.

Encore faut-il que ce certificat ne soit donné par le maire qu'à bon escient, car le fait que le maire a délivré un certificat n'empêche pas les tribunaux, si ce certificat est erroné, d'appliquer la sanction prévue par la loi, en cas de non observation des prescriptions légales, c'est-à-dire de prononcer la nullité de l'acte de vente (Cour d'appel Grenoble, 21 janvier 1934, Viallet et Blache c. Verdier, *Gaz. Pal.*, 1934.2.183, en sous-note).

§ 2. — *Dispositions à insérer obligatoirement dans les actes*

Nous savons déjà que l'acte de vente ou de location doit faire mention du certificat délivré par le maire et qu'un exemplaire de cette pièce doit être annexé à l'acte.

De plus, aux termes de l'article 13, les conditions du cahier des charges du groupe ou du lotissement figurent obligatoirement, ainsi que la date de la décision approbative, sur tous actes et promesses de vente et sur tous engagements de location et de location-vente, sous peine d'une amende de 500 à 5.000 francs.

La loi ne distingue pas entre les ventes ordinaires et les ventes sur saisie. Par conséquent, les clauses du cahier des charges d'un lotissement approuvé doivent être insérées dans le cahier des charges de la vente sur saisie des terrains compris dans ce lotissement (Cour d'appel Rennes, 3 juin 1932, D.P., 1936.2.37).

Il est à remarquer que la loi mentionne ici même les simples *promesses* de vente. Il en découle que les lotis-

seurs ne doivent pas consentir de promesses de vente avant l'approbation du lotissement. Cette disposition est très importante parce qu'elle permet aux futurs acquéreurs de se rendre compte, avant la passation de l'acte de vente, de leurs droits et de leurs obligations. Et pourtant il arrive encore fréquemment que des « lotis » ignorent les dispositions de leur cahier des charges ; c'est seulement au moment où ils sont sur le point de construire qu'ils s'aperçoivent de telle ou telle stipulation particulièrement gênante pour eux. S'ils connaissaient la loi, ils exigeraient de se faire remettre le cahier des charges et s'ils étaient tant soit peu prudents, ils l'examineraient minutieusement avant de s'engager.

Notons que les actes doivent faire mention de l'arrêté approubatif, mais qu'il n'est pas indispensable d'y annexer la copie de cet arrêté.

Pour les lotissements commencés avant le 19 juillet 1924 et approuvés par la suite, le préfet n'a pas le droit d'exiger que les actes de vente passés avant la loi fassent mention de la date de l'approbation préfectorale et se réfèrent expressément au programme des travaux et au cahier des charges approuvés (Cons. d'Etat, 25 octobre 1935, Labécot).

Appendice de la Section III

La loi du 30 juillet 1930 réglant la situation des acquéreurs de terrains lotis.

Cette loi est une loi de circonstance, mais ses effets sont durables et importants.

On sait qu'en vertu des articles 1674 et suivants du Code civil, le vendeur d'un immeuble a le droit d'obtenir la rescision de la vente, s'il a été lésé de plus de sept douzièmes du prix de l'immeuble, — que, pour savoir s'il y a lésion de plus de sept douzièmes, il

faut estimer l'immeuble au moment de la vente — et que l'action n'est plus recevable après l'expiration de deux années, à compter du jour de la vente.

Or de nombreux lotis, titulaires de baux avec promesses de vente datant d'avant-guerre ou des premières années d'après-guerre, n'avaient pas encore passé leurs actes de vente à l'époque où, par suite de divers phénomènes monétaires, économiques et sociaux, le prix du terrain avait considérablement augmenté dans les villes et les banlieues. Les prix convenus au moment où les promesses de vente avaient été consenties ne correspondaient plus à la valeur des terrains. Aussi certains vendeurs demandèrent-ils la rescision des ventes pour cause de lésion de plus de sept douzièmes en faisant valoir qu'il fallait se placer, pour évaluer les immeubles, non pas au jour de la promesse unilatérale de vente, mais au jour de la réalisation de la promesse, celle-ci n'étant devenue une vente parfaite qu'à ce moment.

La jurisprudence marqua d'abord quelque hésitation, certains tribunaux estimant que les vendeurs devaient faire la preuve que leur consentement avait été vicié, mais finalement elle donna gain de cause aux lotisseurs, en considérant que le législateur n'avait nullement mis cette condition à l'exercice de l'action en rescision. (Voir notamment Cour d'appel Paris, 21 mai 1930, *Gaz. Pal.*, 1930.2.66).

Cette jurisprudence risquait d'avoir des conséquences fâcheuses parce que la plupart des lotis intéressés avaient construit et habitaient sur les terrains en cause. Le gouvernement vit dans cette situation une menace pour la paix sociale. Dans l'exposé des motifs du projet de loi qu'il présenta au Sénat pour la faire cesser, il indiquait que « le plus souvent ces petits lotis, qui ont concouru, par leurs efforts, et par leur présence à valoriser les terrains dont ils étaient locataires, se voient

placés brusquement dans l'alternative, soit d'abandonner les lots qu'ils ont acquis conditionnellement et où ils ont construit, soit de payer une indemnité considérable ». Ce projet de loi proposait de compléter l'article 1675 du Code civil par les dispositions suivantes : « Pour savoir s'il y a lésion....., il faut estimer l'immeuble au moment de la vente ou de la promesse de vente, si celle-ci a été suivie, immédiatement ou dans le délai d'un an, du versement d'un acompte ou d'une première annuité imputable sur le prix de l'aliénation ».

Le Sénat a préféré employer un moyen différent pour obtenir le même résultat. Ce n'est pas l'article 1675 du Code civil qu'il a modifié, mais l'article 1589 qui était ainsi conçu : « La promesse de vente vaut vente, lorsqu'il y a consentement réciproque sur la chose et sur le prix ».

Cet article est complété de la manière suivante : « Si cette promesse s'applique à des terrains déjà lotis ou à lotir, son acceptation et la convention qui en résultera s'établiront par le paiement d'un acompte sur le prix, quel que soit le nom donné à cet acompte, et par la prise de possession du terrain.

« La date de la convention, même régularisée ultérieurement, sera celle du versement du premier acompte ».

Ce texte, adopté par le Sénat le 10 juillet et par la Chambre le 11 juillet 1930, est devenu la loi du 30 juillet 1930.

Il appelle les observations suivantes :

1° En ce qui concerne la rescision, passé le délai de deux ans à partir du versement du premier acompte, le vendeur a perdu son droit ; d'autre part, l'estimation de l'immeuble doit être faite au jour de ce versement. Le but poursuivi par le gouvernement était donc atteint à condition que la loi fût bien considérée comme applicable aux promesses de vente consenties avant le 30 juillet 1930 ;

2° Cette question a été résolue par l'affirmative par la Cour de cassation dans des arrêts du 19 juillet 1933 (Civ. Soubrier c. Guérin, S., 1934.1.137, *Gaz. Pal* 1933. 2.458) et du 7 janvier 1935 (Civ. Tulard c. Guérin, S., 1935.1.99; D.H., 1935.81). La Cour a considéré que la loi avait un caractère interprétatif et que seules échappaient à l'application du nouveau texte les situations juridiques réglées avant la promulgation de la loi par des décisions judiciaires définitives.

3° La loi du 30 juillet 1930 n'a d'effet qu'en matière de lotissement. Ainsi la Cour de Paris a jugé qu'elle ne s'appliquait pas à une vente consentie par une société qui s'était « constituée pour réaliser, au mieux de ses intérêts, la licitation de terrains provenant d'une succession, en dehors de l'esprit spécial de spéculation qui caractérise les lotisseurs professionnels ». (Cour d'appel Paris, 19 mai 1931, *Juliard c. Duport et Cie*, D.P., 1931.2.147).

4° La loi ne s'applique qu'à une double condition ; il faut qu'il y ait prise de possession du terrain et versement d'un acompte. Peu importe le nom donné à cet acompte : arrhes, acompte ou même loyer.

Bien entendu, si les sommes versées périodiquement au propriétaire par le locataire avec promesse de vente correspondent uniquement au prix de location, non majoré d'une partie du prix fixé pour la vente, il n'y a pas versement d'acomptes et l'on ne se trouve pas dans les conditions fixées par la loi.

5° Notons enfin que la loi de 1930 est de nature à produire des effets beaucoup plus étendus que ceux qu'aurait pu avoir le projet gouvernemental, puisque celui-ci concernait uniquement le droit à rescision.

Section IV

Edification des constructions

Il faut distinguer suivant qu'il s'agit d'un groupe d'habitations ou d'un lotissement.

Dans le premier cas, c'est l'auteur du projet qui fait construire et les travaux d'édification des bâtiments sont prévus au programme au même titre que les travaux de viabilité et d'assainissement.

Dans le second cas, ce sont les acquéreurs des lots ou leurs ayants droit qui construisent.

De toute manière la loi (article 12) exige que soient d'abord réalisés les travaux d'aménagement, sauf dérogations.

En matière de groupes d'habitations, ces dérogations sont fréquemment nécessaires dans une certaine mesure. En effet, si rien n'empêche l'auteur du projet, avant de construire les immeubles, de faire des travaux tels que la pose des diverses canalisations, il serait superflu d'exiger de lui l'exécution préalable d'installations qui risqueraient, presque à coup sûr, d'être endommagées et de devoir être refaites après la construction des bâtiments.

D'autre part, le même article 12 dit qu'« aucune construction ne pourra être édifiée dans un groupe d'habitations ou dans un lotissement sans la délivrance, par le maire, de l'alignement conforme au plan approuvé et d'un permis de construire dans les conditions prévues par l'article 11 de la loi du 15 février 1902 ».

Ce texte appelle plusieurs observations :

1° Il s'applique aussi bien aux constructions à édifier par l'auteur d'un groupe d'habitations qu'à celles que veulent bâtir les acquéreurs de terrains lotis ou leurs ayants droit.

2° La délivrance de l'alignement est nécessaire même en bordure des voies privées. C'est une innovation importante de la loi de 1919-1924, car jusqu'alors l'alignement n'existait que pour les voies publiques. Mais, comme le remarque justement M. Monsarrat (*Voies urbaines et urbanisme*, p. 458), l'alignement ne produit pas ici les effets attachés à l'alignement des voies publiques ; il n'a pour but et pour effet que de déterminer exactement les limites de la voie considérée.

Pour obtenir l'alignement, le propriétaire s'adressera au maire s'il s'agit d'une voie privée, d'une voie urbaine ou d'un chemin vicinal ou rural, au préfet (en fait aux fonctionnaires chargés du service de la voirie), s'il s'agit d'une autre voie.

3° Quand il s'agit d'un groupe d'habitations, le préfet a déjà approuvé les plans des bâtiments ; malgré cela le permis de construire du maire est indispensable.

4° Ce permis est requis, dans les groupes et lotissements, même dans les communes qui ne sont pas assujetties aux prescriptions de l'article 11 de la loi du 15 février 1902, modifiée par un décret-loi du 30 octobre 1935, et où, par conséquent, les maisons peuvent, en dehors des lotissements, être édifiées sans permis.

Cette exigence est également formulée dans l'article 1^{er} de la loi de 1919-1924, qui prévoit des sanctions dont il sera parlé au chapitre suivant.

5° Avant de délivrer le permis de construire, le maire devra s'assurer que les plans qui lui sont soumis sont conformes non seulement aux règlements applicables sur toute l'étendue du territoire communal, mais aussi aux prescriptions du cahier des charges approuvé, du moins à celles de ces prescriptions qui présentent un intérêt d'ordre public (notamment les servitudes hygiéniques, archéologiques et esthétiques). Le maire ne commet donc pas un excès de pouvoir en refusant d'autoriser la construction d'un immeuble qui dépasse-

rait la hauteur maxima fixée par l'arrêté approubatif du lotissement. (Cons. d'Etat, 2 août 1928, Compagnie générale d'entreprises).

Section V

Questions diverses susceptibles de se poser après achèvement de l'opération de lotissement.

Ces questions peuvent avoir trait aux voies et aux terrains lotis.

I. — *Questions concernant les voies de lotissement.* — Ces voies ont été aménagées par le lotisseur ; le maire s'est assuré que les travaux ont été exécutés conformément au projet approuvé. Dès lors le lotisseur, en cette qualité, est dégagé de toute obligation du point de vue de la loi de 1919-1924. Il ne peut être recherché, pour l'*entretien* des voies, que s'il est resté propriétaire ou co-propriétaire du sol de ces dernières¹.

En pratique, dans le cas le plus fréquent, les acquéreurs des lots ont acheté en même temps la moitié du sol des voies au droit de leurs lots ; ils se sont engagés, par le cahier des charges, à contribuer à l'entretien des voies et, pour cela, à faire partie d'une association syndicale des propriétaires. Bref, le régime des voies de lotissement est celui des autres voies privées.

On voit le danger de ce système : Le lotisseur a été astreint à faire des travaux plus ou moins coûteux. Ces installations peuvent être dégradées en peu de

1. Sauf disposition contraire de l'arrêté d'approbation, qui peut, par exemple, spécifier que le lotisseur sera responsable de l'entretien des voies jusqu'à la constitution d'une association syndicale des propriétaires.

temps si elles ne sont pas bien entretenues et, malheureusement, l'insouciance de certains acquéreurs, jointe à leur impécuniosité risque de produire ce résultat.

Pour l'éviter, ou, si le mal est fait, pour y remédier, le maire trouve des moyens d'action dans les lois du 5 avril 1884 et du 15 février 1902, dans celles du 22 juillet 1912 sur l'assainissement des voies privées et du 15 mai 1930 sur l'assainissement d'office et le classement d'office des voies privées de Paris, (cette dernière loi pouvant être rendue applicable aux autres communes)¹.

Le meilleur procédé consiste certainement à classer les voies du lotissement dans la voirie urbaine aussitôt qu'elles ont été aménagées et tant qu'elles sont encore en bon état, mais bien des communes hésitent à prendre cette mesure à cause des charges qui en découlent pour elles².

Ce qui vient d'être dit de l'entretien des voies est vrai aussi des *frais accessoires* comme ceux de l'*éclairage*. « La charge de l'installation de l'éclairage public des voies privées ouvertes dans un lotissement et du paiement des quantités de gaz ou d'électricité consommées à cet effet, peut....., dès la création de ce lotissement, être imposée au lotisseur par mesure de police municipale, alors même que cette charge n'a pas été prévue au projet d'aménagement du lotissement dûment approuvé par le préfet. Par contre, c'est sur les lotis que pèse cette obligation quand le lotisseur a cédé la propriété des dites voies aux acquéreurs des lots en bordure ». (Réponse à question écrite de M. Blaignan, sénateur, *J. off.*, 31 mai 1929).

1. Le maire pourrait aussi, semble-t-il, se fonder sur les dispositions du cahier des charges du lotissement, si ce cahier fait aux propriétaires des lots l'obligation d'entretenir les voies ; il prendrait à cet effet un arrêté visant la loi et l'arrêté d'approbation.

2. En tout cas, une commune ne peut prendre possession des voies d'un lotissement avant qu'elles aient été régulièrement classées.

Sur la *police de la circulation* dans les voies de lotissement, citons la réponse à une question écrite de M. Clamamus, député (*J. off.*, 16 décembre 1933) : « En ce qui concerne les voies privées qui ne sont pas ouvertes à la libre circulation du public, le maire n'a pas d'autres pouvoirs que ceux de l'autorité municipale dans tous les immeubles privés non ouverts au public. Par contre, les pouvoirs de l'autorité municipale en ce qui concerne la police de l'ordre public, de la sécurité et de la liberté de la circulation sur les voies privées ouvertes au public sont les mêmes que sur les voies publiques urbaines. (Cons. d'Etat, 27 février 1914, Kraft; 18 juillet 1919, Magnier; Cass. crim., 2 août 1929, Bidault; 28 juin 1930, Lévy). Dès lors le maire ne saurait régulièrement interdire d'une manière générale et absolue et sans aucune réserve pour la desserte des maisons riveraines la circulation des voitures sur les voies privées ouvertes au public (Cons. d'Etat, 12 mai 1911, Moreaux-Forgeot; 28 mai 1924, Ast et autres). Mais il peut réglementer cette circulation dans un intérêt de police (Cons. d'Etat, 29 janvier 1926, société des plâtrières de Bagnolet; Cass. crim., 9 mars 1929, Calis et autres) et même, si des voies privées ouvertes à la circulation publique n'ont pas une largeur suffisante pour permettre le croisement des voitures avec des véhicules encombrants, y interdire par arrêté, la circulation de tous véhicules de dimensions telle qu'ils ne puissent emprunter ces voies sans risque grave d'accident (Cons. d'Etat, 27 janvier 1928, Sucre-rue raffinerie de Brienon). Enfin les prescriptions du Code de la route sont applicables aux voies privées ouvertes à la circulation publique (Décret du 31 décembre 1922, article 1^{er}). »

Quant à la *dénomination* des voies de lotissement, les règles à appliquer sont aussi les mêmes que pour les autres voies privées, c'est-à-dire, que « aucun texte de

loi ou de règlement ne permet à l'autorité municipale de subordonner à son consentement la dénomination des voies privées. Toutefois, le maire tient de ses pouvoirs de police le droit de contrôler les dénominations qui sont données à ces voies et d'interdire celles de ces dénominations qui seraient contraires à l'ordre public et aux bonnes mœurs (Cons. d'Etat, 18 juillet 1919, Magnier) ». (Extrait de la même réponse à la question écrite de M. Clamamus que ci-dessus).

D'autre part, le ministre de l'Intérieur estime que « sous réserve du pouvoir souverain d'appréciation des tribunaux judiciaires, la dénomination d'une voie privée qui a été adoptée après entente entre les riverains propriétaires de cette voie ne paraît pouvoir être modifiée que dans les mêmes conditions, c'est-à-dire après nouvelle entente à ce sujet entre tous les propriétaires actuels de la dite voie, sauf stipulation particulière du cahier des charges ou des actes de vente ». (Réponse à question écrite de M. Rossé, député, *J. off.*, 30 janvier 1937).

II. *Terrains lotis.* — Nous avons déjà dit qu'à notre avis l'acquéreur d'une parcelle comprise dans un lotissement, ou son ayant droit, n'a pas besoin du certificat prévu par l'article 14 de la loi de 1919-1924 pour vendre cette parcelle.

Mais 1° les clauses et conditions du cahier des charges approuvé doivent être imposées à l'acquéreur ; 2° la vente ne doit pas entraîner une modification du lotissement approuvé. Il résulte de cette dernière règle que l'acquéreur, ou son ayant droit, qui veut morceler son lot doit se soumettre à toutes les obligations imposées par la loi de 1919-1924 (Réponse à question écrite de M. H. de Montaigu, député, *J. off.*, 1^{er} janvier 1937).

Toutefois, s'il s'agit non pas d'un seul lot du lotissement primitif à diviser, mais de plusieurs lots contigus

achetés par le même acquéreur et que celui-ci veut séparer et revendre, il n'y a pas lieu de faire approuver un nouveau projet de lotissement, à condition qu'il ne soit pas apporté de modifications substantielles à la structure et au caractère du lotissement initial (Réponse à question écrite de M. Albert Nast, député, *J. off.*, 27 janvier 1932).

CHAPITRE VIII

SANCTIONS

Section I. *Sanctions civiles.* — **Section II.** *Expropriation du lotissement.* — **Section III.** *Sanctions pénales.*

Les sanctions faisaient totalement défaut dans la loi du 14 mars 1919. Celle de 1924 les a multipliées. Une d'elles est d'ordre civil, c'est la nullité des actes illégaux (article 14).

Une seconde est d'ordre administratif et civil à la fois : l'expropriation pour cause d'utilité publique des lotissements irréguliers (article 15). Les dernières ont un caractère pénal (articles 1^{er}, 13 et 16).

A ces sanctions instituées par la loi sur les lotissements, d'autres s'ajoutent qui, pour être de droit commun, ne trouvent pas moins leur application en la matière.

Section I

Sanctions civiles

§ 1. *Nullité des ventes et locations.* — § 2. *Sanctions civiles de droit commun.*

§ 1. — *Nullité des ventes et locations*

Le deuxième alinéa de l'article 14 est ainsi rédigé :
« Du fait de l'inobservation des dispositions de la

présente loi relatives aux groupes d'habitations et aux lotissements, la nullité de l'acte pourra être poursuivie à la requête de l'acquéreur ou locataire, ou, à son défaut, de la commune ou du département, aux frais et dommages du vendeur ou bailleur et ce, sans préjudice des réparations civiles, s'il y avait lieu ».

I. *Caractère de cette nullité.* Les auteurs et les tribunaux sont divisés sur cette question, les uns voyant dans la nullité de l'article 14 une nullité relative, les autres une nullité fondée sur l'ordre public, donc absolue.

L'intérêt du débat réside en ce qu'une nullité absolue peut être couverte soit par une confirmation, expresse ou tacite, de l'acte, soit par la prescription décennale instituée par l'article 1304 du Code civil.

La Cour d'appel de Paris s'est prononcée en faveur de la thèse de la nullité relative. Pour elle, s'il s'agissait d'une nullité d'ordre public, le droit de la faire prononcer appartiendrait à tous les intéressés et ne serait pas subordonnée à l'inaction de certains d'entre eux ; or, en employant le mot « pourra », l'article 14 laisse à celui qui peut exercer l'action en nullité la faculté d'y renoncer. En conséquence, dans l'espèce qui lui était soumise, la Cour de Paris a décidé que l'acquéreur qui n'avait pas ignoré les vices de l'acte et avait néanmoins exécuté partie de ses obligations, avait, par là-même, confirmé ses achats et couvert la nullité, que par conséquent, il n'y avait pas lieu, pour le tribunal, de prononcer celle-ci à la demande de l'acquéreur (Cour d'appel Paris, 19 octobre 1936, *Tastemain c. Société générale foncière*, *Gaz. Pal.*, 1936.2.840).

De même la Cour d'appel de Lyon (28 janvier 1937, *Brisebost c. Pernot*, *Gaz. Pal.*, 1937.2. somm. p. 60) a considéré que la nullité de l'article 14 est une nullité relative et qu'en conséquence la prescription de dix ans de l'article 1304 du Code civil lui est applicable.

S'est prononcée en sens contraire la Cour d'appel de Grenoble (21 janvier 1934, Viallet et Blache c. Verdier, *Gaz. Pal.*, 1934.2.183) : « Attendu que, bien que la loi n'autorise pas le vendeur à se prévaloir de cette nullité pour se dégager de ses obligations, ce fait ne saurait, à lui seul, être déterminant pour en apprécier le caractère, qu'il ne peut faire aucun doute qu'en autorisant la commune ou le département à poursuivre la nullité du contrat, à défaut de l'acquéreur lui-même, le législateur a considéré que l'intérêt général était en jeu et se trouvait étroitement intéressé à l'observation des dispositions qu'il édictait ; que cette loi a un caractère d'ordre public en raison même des circonstances graves qui peuvent résulter de son inobservation pour la salubrité publique, que la nullité inscrite à l'article 14 est donc absolue... ».

Les raisons qui militent en faveur de cette thèse ont été plus fortement encore mises en lumière par M. Castets, conseiller à la Cour de cassation, dans un rapport cité par M. Minvielle dans D.P. 1937.1.49 (Cass. Req., 20 mars 1934, Grosjean et Beaudout c. Lérитеau) : « En ce qui nous concerne, nous n'hésitons pas à considérer que cette nullité est absolue et d'ordre public.

« Nous fondons notre opinion sur la nature des lois sur le lotissement et sur le but poursuivi par le lotisseur en promulguant l'article 12 de la loi de 1924.

« Les lois sur le lotissement ont été inspirées par le seul souci de l'intérêt général. Elles sont d'abord dans le cadre de l'urbanisme, puisqu'elles se rattachent, par l'exécution d'un plan d'ensemble, à la fois à l'embellissement et à l'extension des villes et à la création de nouveaux centres habités. En outre, elles ont pour objet de faire respecter les règles édictées par la science en matière d'hygiène et de viabilité. Elles tendent à des

améliorations sociales. Ces motifs, tirés de l'ordre et du bien public, expliquent et justifient l'intervention des pouvoirs constitués et l'emprise, dans cette matière, de l'administration sur la libre initiative privée.

.....
 « Son but [de l'article 14 de la loi] est double : défendre les acquéreurs contre les spéculateurs sans scrupules et assurer les mesures d'hygiène, de viabilité, d'esthétique. La notion d'intérêt général nous paraît évidente. D'où nullité absolue ».

Le rapporteur répond à l'objection tirée du fait que l'article 14 n'accorde l'action en nullité qu'à deux personnes : l'acquéreur et l'administration, tandis que les nullités absolues peuvent être invoquées par tous les intéressés. « Nous répondons que ce que le législateur a voulu en réservant aux acquéreurs et à l'administration l'exercice de la nullité, c'est interdire au lotisseur, violant la loi, le droit de se prévaloir de son infraction. Mais cette circonstance spéciale n'est pas par elle seule de nature à impliquer une nullité relative. En règle générale, les nullités absolues sont opposables par tout le monde. A défaut d'un texte il en sera ainsi. Mais le législateur a le droit de n'accorder le bénéfice d'une nullité absolue qu'à certaines personnes déterminées. Seulement, il faut, que, par un texte précis, il le spécifie. C'est ainsi qu'en matière de mariage, bien que l'impuberté constitue une nullité absolue, l'impubère enceinte, le père, la mère, les ascendants qui ont consenti au mariage ne peuvent demander la nullité (Article 186 Code civil). De même, dirons-nous, en matière de lotissement, le législateur a réservé à l'acquéreur et à l'administration la nullité des ventes réalisées sans l'accomplissement de l'autorisation et sans l'exécution des travaux. Mais cette restriction ne modifie pas le caractère d'ordre public de la nullité, alors surtout

que l'administration représente la généralité des citoyens ».

La Cour de cassation, même dans l'espèce qui a donné lieu à ce rapport, n'a pas encore eu à se prononcer sur la question ; celle-ci reste donc posée, mais les arguments fournis par M. le Conseiller Castets nous paraissent trop forts pour que la thèse de la nullité absolue ne l'emporte pas finalement.

II. *Dans quels cas l'action en nullité peut-elle être intentée ?* Si l'on s'en tenait à la lettre de l'article 14, tout cas d'inobservation des dispositions de la loi serait un cas de nullité. Mais les tribunaux ne prononceraient sans doute pas la nullité si l'irrégularité commise n'avait trait qu'à une formalité d'importance secondaire.

Le rapprochement des deux alinéas de l'article 14, laisserait croire que la nullité ne peut être prononcée que quand il s'agit d'un acte de vente ou de location. C'est ainsi que le tribunal civil de la Seine, saisi d'une demande tendant à faire prononcer la nullité d'un *engagement d'acheter*, avait rejeté cette demande, motif pris de ce que les dispositions de la loi ne visent pas les promesses d'achat et de ce que, l'engagement étant unilatéral, on ne pouvait en prononcer la nullité à l'encontre du lotisseur qui ne l'avait pas signé. Mais la Cour de Paris a considéré que l'énumération de la loi n'est pas restrictive, que la loi a voulu que tous les actes de nature à créer une obligation au profit ou à la charge de quiconque satisfassent à ses prescriptions et que, par conséquent, la nullité d'une promesse d'achat pourrait être prononcée le cas échéant. (Cour d'appel Paris, 19 octobre 1936, *Gaz. Pal.*, 1936.2.840)¹.

1. Il est vrai qu'en l'espèce la promesse d'achat avait été accompagnée de la prise de possession par le futur acquéreur, suivie de versements d'acomptes sur le prix et que, dans ces conditions, il y avait bien eu échange de consentements.

III. *Qui peut intenter l'action en nullité ?*. — Nous l'avons vu : seulement l'acquéreur ou locataire, et à son défaut, la commune ou le département. Il faut donc éliminer non seulement le vendeur ou bailleur, mais aussi les voisins, qui pourraient cependant avoir intérêt à l'annulation de l'acte. Pour eux le seul moyen de l'obtenir est d'intervenir auprès du maire ou du préfet en demandant que la commune ou le département agisse.

Par contre, il faut reconnaître aux ayants droit de l'acquéreur ou locataire le droit d'intenter l'action.

Quant à la commune ou au département ils n'agissent — l'un ou l'autre — qu'après s'être assurés que l'acquéreur ou locataire n'a pas l'intention de demander lui-même la nullité, mais ils peuvent le faire même contre son gré, puisqu'il s'agit d'ordre public.

IV. *Compétence*. — L'action en nullité doit être portée devant le tribunal civil de première instance, même si, par ailleurs, des poursuites sont engagées contre le lotisseur devant le tribunal correctionnel. Mais il peut être opportun d'obtenir d'abord une condamnation en correctionnelle, il sera ensuite plus facile de faire la preuve, devant le tribunal civil, qu'il s'agit bien d'un acte passé en contravention avec la loi sur les lotissements.

V. *Effets de l'annulation*. — L'acte annulé est supposé n'avoir jamais existé. Par conséquent, le terrain n'est jamais sorti du patrimoine du lotisseur pour entrer dans celui de l'acquéreur.

Quant au prix, il doit être intégralement remboursé à l'acquéreur, ainsi que le montant des droits et frais, et des intérêts de ces sommes calculés au taux légal depuis le jour de la demande (Cour d'appel, Paris,

16 avril 1931, Lérитеau c. Grosjean et Beaudout, S., 1932.2.13 ; D.P., 1937.1.49).

VI. *Réparations civiles.* — Le législateur paraît avoir employé ce terme comme synonyme de dommages et intérêts. Ainsi le tribunal pourra accorder à l'acquéreur ou locataire, aux dépens du lotisseur, une indemnité compensatrice du préjudice qu'il aura subi, par exemple du fait de dépenses de construction ou de plantations rendues inutiles par l'annulation de l'acte.

Pour établir le montant de ces dommages-intérêts, le tribunal peut faire entrer en ligne de compte le montant des droits, doubles droits et amendes encourus par l'acquéreur pour n'avoir pas fait enregistrer l'acte de vente litigieux. C'est ce qui résulte d'un jugement du Tribunal civil de Céret (2 juillet 1936, Cullie c. époux Bataille, S., 1937.2.90), qui déclare par ailleurs que « si la défense en justice est un droit pour celui qui résiste aux prétentions du demandeur, l'exercice de ce droit devient une faute donnant ouverture à des dommages-intérêts lorsqu'il constitue... un acte de mauvaise foi ».

Mais, pour avoir droit à des réparations civiles, il faut que l'acquéreur rapporte la preuve d'un préjudice appréciable (Cour d'appel Grenoble, 21 janvier 1934, *Gaz. Pal.*, 1934.2.183).

§ 2. — *Sanctions civiles de droit commun*

Le fait que des dispositions ont été insérées dans la loi de 1919-1924 pour permettre à l'acquéreur de demander la nullité de son acte irrégulier ne prive pas cet acquéreur des autres moyens qu'il peut avoir, en vertu du droit commun, d'agir contre son vendeur. Citons-en quelques exemples, d'après des décisions de jurisprudence :

Tout d'abord, si dans l'acte de vente le vendeur avait pris l'engagement de créer des chemins permettant l'accès au terrain vendu et de réaliser l'adduction de l'eau et qu'il n'ait pas tenu ses engagements malgré une mise en demeure, l'acheteur est fondé à demander la résiliation de la vente pour inexécution des obligations du vendeur et même pour non-délivrance de la chose vendue (Cour d'appel Paris, 16 avril 1931, S., 1932.2.13, cité ci-dessus).

Ou bien il peut contraindre le vendeur à l'exécution de ses obligations contractuelles à condition qu'elles ne soient pas contraires au projet de lotissement approuvé (V. Cour d'appel Toulouse, 14 décembre 1927, déjà cité, S. 1928.2.20).

Le vendeur n'est pas seul à pouvoir agir. L'association syndicale créée pour l'entretien des voies d'un lotissement a le droit, aux fins de la réalisation de la tâche qui lui incombe, de poursuivre contre le lotisseur l'observation des stipulations du cahier des charges relatives à la construction et à l'aménagement des voies (Cour d'appel, Paris, 25 janvier 1938, Association syndicale du morcellement de Beauséjour, *Gaz. Pal.*, 1938.1.649).

D'autre part, la personne qui a acheté une parcelle dans un lotissement non autorisé et qui subit un préjudice du fait des modifications que l'application du projet approuvé ultérieurement entraîne à l'état des lieux, a droit à des dommages-intérêts (Cass. civ., 17 juin 1931, Société immobilière de Tourneville c. Corin, S., 1931.1.334; *Gaz. Pal.*, 1931.2.307; D.P., 1935.1.15).

Enfin signalons que les notaires encourent une responsabilité civile en passant des actes de vente en contravention avec les dispositions de la loi de 1919-1924. Cette responsabilité a été affirmée par plusieurs cours et tribunaux (Cour d'appel Montpellier, 6 novem-

bre 1933, D.H., 1934, p. 29 ; Trib. civ. Brest, 22 mai 1929 ; Trib. civ. Béziers, 13 décembre 1932. V. Minvielle, *La responsabilité des notaires en matière de lotissement*). Par le deuxième des jugements cités, le Tribunal de Brest a condamné le notaire à payer au lotisseur le montant des condamnations prononcées contre lui, les frais et honoraires de l'acte de vente, des dommages-intérêts et les dépens de l'instance.

Section II

Expropriation du lotissement

I. L'article 15 donne à la commune ou, à son défaut, au département, le droit de « requérir l'expropriation, par décret en Conseil d'Etat, des lotissements dont les terrains seraient mis en vente sans que le projet d'aménagement ait été préalablement soumis à l'instruction et à l'approbation prévues à l'article 11 et sans que les travaux prescrits pour l'assainissement et la viabilité aient été exécutés ».

La rédaction de ce texte appelle les remarques suivantes :

1° La loi dit : « lotissements dont les terrains seraient mis en vente ». Est-ce à dire que si les terrains étaient déjà vendus, en totalité ou en partie, l'article ne s'appliquerait plus ? Ce serait aller à l'encontre du but poursuivi par le législateur. Il faut donc reconnaître à l'administration la faculté d'exproprier même les lotissements où des terrains ont déjà été vendus. Il en résulte que le lotisseur n'est pas seul susceptible d'être exproprié et que les lotis peuvent l'être aussi. Une interprétation littérale conduirait d'ailleurs à priver d'efficacité l'article 15, car le lotisseur aurait toujours le temps de vendre des terrains de son lotis-

sement avant que l'expropriation ait été ordonnée par décret en Conseil d'Etat.

2° La loi autorise l'expropriation lorsque la mise en vente des terrains a lieu sans que le projet ait été soumis à l'instruction et à l'approbation. Interprété à la lettre, ce texte permettrait au lotisseur d'échapper à la sanction de l'expropriation dans le cas où, ayant déposé un projet à la mairie, il aurait vendu sans attendre l'approbation préfectorale. Ce n'est évidemment pas ce qu'a voulu le législateur ; il aurait dû dire « sans que le projet d'aménagement ait été préalablement approuvé par le préfet ».

3° L'article 15 paraît poser deux conditions à la possibilité d'exproprier : il faut que le projet n'ait pas été soumis à l'instruction et que les travaux prescrits pour l'assainissement et la viabilité n'aient pas été exécutés.

Mais, ces travaux, ils ne peuvent être prescrits que par l'arrêté approbatif. S'il n'y a pas eu dépôt d'un projet, il n'y a pas d'arrêté, donc pas de travaux prescrits.

Aussi plusieurs commentateurs (Rouilly, Minvielle, *op. cit.*) raisonnent comme si la loi disait : dont les terrains seraient mis en vente sans que le projet d'aménagement ait été préalablement soumis à l'instruction *ou* (et non pas *et*) sans que les travaux prescrits pour l'assainissement aient été exécutés. Alors le texte devient compréhensible ; il vise dans ce deuxième cas l'hypothèse où le lotisseur, après avoir fait approuver son projet, vend ses terrains sans avoir exécuté les travaux et celle où, ayant obtenu l'autorisation de vendre avant d'aménager le lotissement, il ne remplit pas ses engagements.

4° La procédure d'expropriation est la procédure normale, mais, étant donné le caractère exceptionnel du motif de l'expropriation, il faut un décret en Conseil

d'Etat. Soulignons, d'autre part, que le département ne peut agir qu'à défaut de la commune.

II. « Les lotissements dont les communes ou le département auraient ainsi poursuivi et obtenu l'expropriation seront aménagés et revendus conformément à la loi du 31 octobre 1919 ». (Article 15, suite).

Cette loi du 31 octobre 1919 est celle qui autorise les départements et les communes à acquérir des terrains et des domaines ruraux, à les lotir et à les revendre, en vue de faciliter l'accession à la petite propriété des travailleurs et des personnes peu fortunées.

Les règles concernant le lotissement de ces terrains sont les suivantes :

1° Les terrains destinés à la constitution d'une habitation familiale avec jardin ne doivent pas avoir une étendue supérieure à 10 ares.

2° Les terrains destinés à la constitution d'un petit domaine ne doivent pas avoir une valeur supérieure à 10.000 francs, quelle que soit leur étendue.

Quant à la vente, le prix doit être calculé de manière à ne laisser au département ou à la commune ni perte ni gain ¹.

Les terrains ne peuvent être vendus qu'à des personnes qui justifient de leur qualité de travailleurs ou de personnes peu fortunées. Ils doivent, d'après un décret du 9 janvier 1927, être réservés, de préférence, aux familles nombreuses d'au moins six enfants. L'attribution des lots est faite par la commission départementale.

Le paiement du prix doit être effectué au comptant. L'immeuble ainsi acquis ne peut être aliéné pendant dix ans ².

1. Il ne peut donc s'agir de ventes par adjudication (Réponse à question écrite de M. Henry Guy, député, *J. off.*, 14 janvier 1931).

2. Cette interdiction temporaire d'aliéner n'entraîne pas l'inter-

L'acquéreur d'un terrain pour habitation familiale ne peut lui donner une autre destination. L'acquéreur d'un petit domaine rural doit s'engager à le cultiver lui-même ou à l'aide des membres de sa famille.

L'article 15, dernier alinéa, de la loi de 1919-1924 dispose que « les communes et les départements auront la faculté de confier aux offices publics d'habitations à bon marché l'exécution des opérations faites conformément aux dispositions précédentes ».

III. — En fait cet article 15 sera rarement appliqué, d'abord parce que les communes et les départements reculeront devant les frais d'une expropriation, même s'ils peuvent espérer que finalement l'opération ne leur laissera pas de perte ; en second lieu, parce que la loi du 31 octobre 1919 impose pour la revente des lots des conditions qui seront souvent difficiles à remplir.

Section III

Sanctions pénales

§ 1. *Peine correctionnelle de l'article 13.* — § 2. *Peines prévues par l'article 16* — § 3. *Application de l'article 471, 15° du Code pénal.* — § 4. *Peines prévues par l'article 1^{er}.* — § 5. *Conclusion.*

§ 1. — *Peine correctionnelle de l'article 13*

L'article 13 punit d'une amende de 500 à 5.000 francs certaines infractions.

I. *Délits punissables.* — Ces infractions sont les suivantes :

diction d'hypothéquer (Cour d'appel Dijon, 16 avril 1937, *Gaz. Pal.*, 1937.2.259).

1° L'omission, dans les affiches, annonces, tracts et autres moyens de publicité, de la mention du dépôt du projet de lotissement à la mairie et de la date de la décision approbative ;

2° L'insertion, dans ces divers moyens de publicité, d'indications non conformes aux stipulations du cahier des charges ou susceptibles d'induire les acquéreurs en erreur ;

3° Toute publicité entreprise avant l'arrêté d'approbation ;

4° L'omission, dans les engagements de location et les actes et promesses de vente, des indications prescrites par l'article 13, c'est-à-dire : les conditions du cahier des charges et la date de la décision approbative.

Il en résulte que les engagements de location, actes et promesses de vente consentis sans qu'un projet de lotissement ait été approuvé, ou avant l'approbation, sont passibles de la peine édictée par l'article 13, puisque la mention de la date de la décision approbative fait forcément défaut dans ces actes (V. Cass. crim., 27 juin 1929, Gloanec, S., 1930.1.154 ; D.P., 1930.1.77 ; 11 février 1932, Mignon, Chibon et Hannedou, *Gaz. Pal.*, 1932.1.696 ; et 16 juillet 1932, Vincent et Delvaux, *Gaz. Pal.*, 1932.2.610).

La sanction de l'article 13 est applicable également dans le cas où un lotisseur a modifié le plan et cahier des charges d'un lotissement approuvé et a procédé à la vente d'un lot sans que cette modification ait été approuvée conformément à l'article 11 de la loi (Cour d'appel Aix, 4 novembre 1931, Warchawsky, *Gaz. Pal.*, 1932.1.231).

Le délit existe-t-il si l'acte en cause est une promesse d'achat ? La Cour d'appel de Bordeaux a tranché la question par la négative dans un arrêt du 13 mai 1930 cité par Minvielle, *Traité pratique des lotissements*,

N° 245 bis. « Attendu, dit cet arrêt, que la lecture des actes en question montre nettement qu'il s'agit de documents ne présentant en rien le caractère d'actes et de promesses de vente tels que les envisage la loi de 1924 — qu'on y trouve seulement des engagements unilatéraux d'acquérir suivant certaines conditions, si la vente est consentie et dans ce cas seulement..... qu'il ne résulte ni de l'information, ni des débats que l'offre..... ait jamais été acceptée ». (Et cependant, en l'espèce, les acquéreurs avaient pris possession des terrains faisant l'objet des promesses d'achat et soutenaient que cette prise de possession, connue du vendeur, constituait l'acceptation des promesses d'achat).

Cette décision est à rapprocher de celle par laquelle la Cour de Paris a estimé que la nullité d'une promesse d'achat pouvait être prononcée en vertu de l'article 14 (Cour d'appel Paris, 19 octobre 1936, précité). Une telle opposition peut paraître surprenante; elle s'explique néanmoins par le principe qu'en matière pénale la loi doit être strictement interprétée.

Pour la même raison, nous pensons que l'amende prévue par l'article 13 ne serait pas applicable au cas d'un acte de vente faisant mention de toutes les indications prescrites, mais passé avant la réalisation des travaux incombant au lotisseur. La seule sanction édictée par la loi dans ce cas est la nullité de l'article 14. Il y a là une grave lacune qui présente des inconvénients certains.

La Cour de cassation estime que l'article 13 punit les faits matériels qu'il vise en dehors de toute intention coupable et qu'il suffit pour justifier la condamnation que le prévenu ait eu la volonté de commettre le fait prohibé par la loi (Cass. crim., 27 juin 1929, Gloanec, précité; et 3 juin 1935, D.H., 1935.429).

A plus forte raison l'article 13 doit-il être sévèrement appliqué si le vendeur a été de mauvaise foi,

(Cour d'appel Paris, 15 mai 1930, S., 1931.2.99; *Gaz. Pal.*, 1930.2.156).

Il a été jugé que le lotisseur ne saurait exciper du fait que le maire aurait accordé aux acquéreurs des autorisations individuelles de construire (Cour d'appel Paris, 15 mai 1930, précité).

II. *Peine applicable. Compétence. Dommages-intérêts.* — La peine applicable est, avons-nous dit, une amende de 500 à 5.000 francs.

Il en résulte qu'il s'agit d'une peine correctionnelle qui ne peut être prononcée que par le tribunal correctionnel.

L'action publique peut être mise en mouvement par une plainte adressée au procureur de la République par le maire, le préfet ou par tout citoyen.

Les circonstances atténuantes peuvent être accordées depuis que l'article 463, § 9 Code pénal a été modifié par la loi du 29 décembre 1928 qui permet de les accorder dans tous les cas, sans distinguer entre les peines prévues par le Code et celles qui sont prévues par des lois spéciales.

D'autre part, par application des dispositions de l'article 365 Code instruction criminelle, au cas où un lotisseur a commis plusieurs infractions, il ne doit être condamné qu'à la peine la plus forte (Cour d'appel, Caen, 12 novembre 1931, Duprez, D.H., 1932.p. 77).

Enfin rappelons qu'en matière de délits la prescription est de trois ans.

La commune sur le territoire de laquelle a été commis le délit peut se porter partie civile. Elle a droit à la réparation du préjudice qu'elle a subi du fait de l'acte délictueux, par exemple si elle « a du instituer un véritable service du contentieux pour examiner les réclamations de ses habitants et se substituer aux lotisseurs pour accomplir certaines de leurs obligations ».

(Cour d'appel Paris, 15 mai 1930, précité; V. aussi, Cass. crim., 2 avril 1927, Mabereau, S., 1931.2.99, en sous-note).

III. *Personnes punissables.* — La peine prévue à l'article 13 est encourue d'abord par le lotisseur.

Celui-ci peut n'être pas le propriétaire du terrain. Ainsi le tribunal correctionnel de la Seine a acquitté un propriétaire qui avait donné une procuration générale à son frère à l'effet d'administrer, gérer et aliéner ses propriétés et a condamné ce dernier pour avoir vendu des parcelles de terrain en contravention avec la loi (11 décembre 1929, Desfossez).

De même, la Cour d'appel d'Aix (4 novembre 1931, précité) a estimé que la peine de l'article 13 est applicable au mandataire qui, ayant reçu d'un propriétaire mandat général aux fins de vendre en totalité ou par lots certains terrains, connaissant la loi dont l'accomplissement de son mandat lui impose l'observation, la transgresse.

Par contre la Cour de Bordeaux a déclaré que le représentant local d'une société, contre lequel aucun fait personnel n'avait été relevé, ne pouvait être pénalement responsable (cité par Minvielle, *op. cit.*, N° 247 bis).

Cependant il faut reconnaître que tous les auteurs ou complices de l'infraction sont punissables, même de simples intermédiaires, et en particulier, lorsque l'acte est authentique, le notaire rédacteur de cet acte (Cass. crim., 3 juin 1935, D.H., 1935, p. 429).

§ 2. *Peines prévues par l'article 16*

Tandis que l'article 13 punit de peines correctionnelles certaines infractions concernant la publicité et la rédaction des actes de vente ou de location, l'article 16 frappe de peines de simple police d'autres infractions,

qui s'appliquent, celles-ci, à l'exécution de travaux irréguliers.

I. *Eléments constitutifs de l'infraction.* — Sont visés par cet article 16 « tous travaux afférents au lotissement, effectués contrairement aux dispositions » [de la loi].

Il faut donc, pour que la peine prévue soit applicable, qu'il y ait eu *exécution de travaux*. Il ne suffit pas qu'il y ait eu vente de terrains. La Cour de cassation avait d'abord paru admettre une interprétation moins littérale du texte : « Attendu que suivant les constatations du jugement du tribunal de simple police..., la demanderesse a vendu des parcelles de sa propriété destinées à l'édification d'un groupe de maisons d'habitation, en imposant aux acquéreurs l'obligation de prendre à leur charge toutes les servitudes urbaines de viabilité, d'assainissement ou d'hygiène prévues par les lois de 1919 et de 1924 ; que le procès-verbal qui a servi de base à la poursuite et auquel se réfère la décision attaquée, déclare que depuis plusieurs mois le garde champêtre a remarqué qu'un lotissement se constituait, sans que le dépôt des plans et projet exigé par la loi ait été effectué et sans que l'autorisation requise ait été sollicitée — qu'il s'ensuit que les éléments constitutifs de la contravention prévue par l'article 16... ont été à bon droit retenus... » (Crim. 15 juillet 1927, *Gaz. Pal.*, 1927.2.773, Dame de Misery c. Commune de la Cour-neuve).

Mais un arrêt rendu très peu de temps après s'est prononcé dans le sens opposé : « Attendu qu'Abadie a été traduit devant le tribunal de simple police..... sous la prévention de poursuites de lotissements sans dépôt préalable à la mairie d'une demande d'autorisation et que le ministère public a requis contre lui l'application des pénalités de l'article 471-15° du Code

pénal édictées par l'article 16 de la loi du 19 juillet 1924 ; « Attendu que le tribunal a relaxé le prévenu, motif pris de ce que ledit article 16, ne visant que des travaux afférents à un lotissement, effectués contrairement aux dispositions des articles 11 à 16 de la loi, n'étaient pas applicables en l'espèce ;

« Mais attendu qu'il résulte des constatations du jugement entrepris que les faits servant de base à la poursuite consisteraient en ventes et locations avec promesses de vente consenties par Abadie et portant sur des terrains qui font partie d'un lotissement non approuvé par l'autorité préfectorale ainsi que l'exige la loi... ;

« Attendu que ces faits, s'ils étaient établis, constitueraient par suite le délit prévu par l'article 13 de ladite loi... ; que le juge de police n'en a donc pas été légalement saisi et qu'il devait, après avoir vérifié sa compétence, se déclarer incompétent ». (Crim. 30 juillet 1927, Abadie, D.P., 1929.1.84 ; V. aussi Cass. crim., 16 juillet 1932, Vincent et Delvaux, *Gaz. Pal.*, 1932.2.610).

Cet arrêt est à rapprocher de deux décisions intervenues dans une affaire Birckel. Dans cette espèce, le Tribunal de simple police d'Argenteuil avait relaxé le prévenu, les faits relevés au procès-verbal ne constituant, d'après lui, ni contravention, ni délit. La Cour de cassation cassa ce jugement en se basant sur le fait que, d'après le procès-verbal une impasse avait été créée pour la division du terrain et l'accès aux divers lots, mais que les empièvements nécessaires n'avaient pas été effectués et qu'aucune mesure n'avait été prise pour assurer l'alimentation en eau et l'évacuation des eaux ménagères et usées. (Cass. crim., 2 mars 1929, Birckel, *Gaz. Pal.*, 1929.2.205 ; D.P., 1929.1.84).

Mais l'affaire ayant été renvoyée devant le tribunal

de simple police de Saint Germain-en-Laye, ce tribunal, se basant sur des constatations de fait nouvelles, décida qu'il y avait à la charge du prévenu non une contravention, mais un délit et se déclara en conséquence incompétent. Cette décision était fondée sur le fait que l'existence de l'impasse tirait son origine d'une servitude de passage due à des terrains enclavés, que cette impasse ne constituait pas l'exécution d'un travail de lotissement et révélait seulement un abandon de terrain. Bref, le lotisseur n'ayant exécuté aucun travail sur le terrain, mais ayant vendu des lots irrégulièrement, ces faits tombaient sous le coup de l'article 13, non de l'article 16.

Sur un nouveau pourvoi, la Cour de cassation admit cette thèse, confirmant ainsi sa jurisprudence antérieure (Cass. crim., 24 juillet 1931, Birekel, *Gaz. Pal.*, 1931.2.724 ; D.P., 1934.1.53).

De même ne relève pas de l'article 16 le fait, pour un lotisseur de ne pas exécuter des travaux qu'un arrêté préfectoral régulièrement pris lui a enjoint de réaliser. C'est en vertu du seul article 471, 15° du Code pénal que le contrevenant peut dans ce cas être poursuivi : « Attendu que Charrier et Ollive ont été poursuivis... devant le tribunal de simple police... pour n'avoir pas exécuté dans la propriété... des travaux prévus au projet approuvé par arrêté préfectoral du 9 juin 1923 ;

« Attendu que le juge de police a déclaré à bon droit que le fait poursuivi, s'il était établi, ne constituerait pas la contravention prévue par l'article 16... lequel prévoit non pas une inexécution de travaux, mais une exécution de travaux effectués contrairement aux prescriptions de ladite loi ;

« Attendu que le pourvoi formé par le ministère public contre le jugement du tribunal de police ne s'attaque point à cette décision, qu'il soutient seulement, qu'à tort le juge s'est refusé à statuer sur le point de savoir

si le fait dont il était saisi ne constituait pas une infraction à l'arrêté préfectoral du 9 juin 1923 et n'était pas réprimé par l'article 471-15° du Code pénal, qui édicte une peine d'amende contre ceux qui auront contrevenu aux règlements légalement faits par l'autorité administrative ;

« Mais attendu qu'à ce dernier point de vue, le seul sans lequel le fait poursuivi puisse être envisagé, il y a lieu de reconnaître que l'inexécution de travaux prescrits par un arrêté préfectoral, même en matière de lotissement, constitue une contravention de police... ». (Crim., 11 mars 1932, Ministère public c. Charrier et Ollive, *Gaz. Pal.*, 1932.1.696 ; D.P., 1934.1.53).

Pour que l'article 16 trouve application, il faut donc qu'il y ait eu exécution de travaux. Il faut en deuxième lieu, que ces travaux aient été exécutés contrairement aux dispositions de la loi.

Il en est ainsi de travaux effectués dans un lotissement sans qu'un projet ait été approuvé (Voir plus haut le premier des deux arrêts Birckel).

C'est aussi le cas lorsque, un projet de lotissement ayant été approuvé, le lotisseur a effectué les travaux sans se conformer au projet ou aux conditions qui lui ont été imposées dans l'arrêt approbatif ou sans observer le délai qui lui a été imparti dans cet arrêté. Citons encore : « Attendu qu'un arrêté du préfet des Bouches-du-Rhône du 15 janvier 1931... a autorisé le sieur Comte à mettre en vente ou en location les lots de terrain compris dans le projet de lotissement de sa propriété, sous la réserve que les travaux d'aménagement, de viabilité et d'assainissement à la charge du lotisseur seraient exécutés conformément aux règlements de voirie et d'assainissement de la Ville de Marseille et suivant les prévisions de son plan d'extension, ... et que les travaux seraient achevés dans le délai maximum de trois mois ;

« Attendu que le procès-verbal du..... constate que Comte « a suspendu depuis plus d'un mois les travaux d'aménagement du lotissement », que « les quelques ouvrages entrepris ont été établis sur la moitié de la largeur de la voie qui longe la parcelle de terrain que Comte s'est réservée », « qu'il n'a pas remblayé l'autre moitié de cette voie dans le délai qui lui était prescrit » et « que les matériaux de construction utilisés ne répondent pas aux conditions des règlements de voirie de la Ville de Marseille en raison de leur mauvaise qualité ... ».

« Attendu qu'en n'observant pas les conditions et le délai qui lui étaient imposés par l'arrêté préfectoral, le demandeur aurait effectué sur le lotissement des travaux sans se conformer aux dispositions de la loi du 19 juillet 1924 et aurait ainsi commis la contravention prévue par l'article 16 de la dite loi... ». (Cass. crim., 10 février 1933, Comte, S., 1934.1.275 ; D.P., 1934.1.53).

Enfin il n'y a pas à distinguer entre les différents travaux ayant trait au lotissement. Tous les travaux qui ne peuvent se justifier par leur conformité avec le projet approuvé tombent sous l'application de l'article 16 (Cass. crim., 17 novembre 1927, Gigarel, *Gaz. Pal.*, 1927.2.988).

II. *Caractère de l'infraction. Compétence. Procédure.* — L'infraction visée à l'article 16 est une contravention, donc de la compétence du tribunal de simple police.

La Cour de cassation estime que cette contravention a un caractère permanent (Crim., 2 mars 1929, précité) Elle en a conclu (même arrêt) qu'une infraction consistant en des travaux exécutés avant la loi d'amnistie du 3 janvier 1925 ne pouvait être déclarée amnistiée en vertu de cette loi¹.

1. La loi du 3 janvier 1935 est la seule qui ait amnistié les contraventions de simple police sans en excepter celles prévues par l'article 16 de la loi de 1919-1924.

Faudrait-il en conclure aussi que la prescription (qui est d'un an en matière de simple police) commence à courir non pas du jour où a cessé l'exécution des travaux irréguliers, mais seulement du moment où cesse l'état de fait qui constitue la contravention ? En bonne logique on le devrait, mais un autre arrêt de la Cour de cassation s'est prononcé en sens contraire non pas, il est vrai, en matière de lotissement mais de construction d'habitation. La Cour a jugé que la contravention consistant dans la construction, sans l'autorisation prévue à un règlement municipal de voirie, d'un bâtiment affecté à l'habitation, est consommée à l'époque où les travaux, ayant été exécutés, ont produit les effets permanents que se proposait le prévenu ; — que ces effets ne forment pas les éléments constitutifs de l'infraction qui est permanente et non successive ; — que la disposition de l'article 640 Code instruction criminelle (relatif à la prescription en matière de contraventions) est générale et absolue, qu'elle ne fait aucune distinction entre les contraventions temporaires et les contraventions permanentes et doit, par suite s'appliquer aux unes comme aux autres si elles ne sont pas successives ; — que dès lors cette contravention est couverte par la prescription, si, à la date des poursuites, plus d'un an s'était écoulé depuis l'achèvement des travaux (Cass. crim., 19 décembre 1930, Fritsch, D.P., 1934.1.53).

La *procédure* à suivre est celle-ci :

Les travaux irréguliers « feront l'objet d'un procès-verbal qui pourra être dressé par tous les officiers ou agents de police judiciaire requis, à cet effet, par le maire, ou, en cas de négligence ou de refus du maire, par un délégué spécial désigné, à cet effet, par le préfet, en vertu de l'article 85 de la loi du 5 avril 1884.

« Copie du procès-verbal sera transmise au préfet et au maire ; la commune et le département pourront, s'il y a lieu, se porter partie civile ».

Le procès-verbal est indispensable et la Cour de cassation a cassé un jugement qui avait statué sur une poursuite exercée en l'absence de procès-verbal (Cass. crim., 16 mars 1934, Imbert, S., 1935.1.315 ; *Gaz. Pal.*, 1934.1.783).

En ce qui concerne l'exercice de l'action publique, le Conseil d'Etat a jugé qu'un voisin d'un lotissement irrégulier a qualité pour se pourvoir, par la voie du recours pour excès de pouvoir, contre les décisions par lesquelles le maire, le préfet et, sur recours hiérarchique, le ministre de l'Intérieur ont refusé de s'opposer à la réalisation du lotissement, et qu'en refusant d'ordonner les mesures qu'ils ont qualité pour prendre en vertu de la loi afin de s'opposer à la réalisation irrégulière du lotissement, le maire et le préfet ont violé les dispositions des lois de 1919-1924 et excédé leurs pouvoirs. (Cons. d'Etat, 11 janvier 1935, Colombino, S., 1935.3.41). Cela s'applique non seulement aux moyens que l'administration tient de l'article 16, mais aussi à ceux que lui donnent les autres articles de la loi.

III. *Peines applicables.* — « Le procès-verbal sera déféré au tribunal de simple police du lieu du lotissement, qui, indépendamment des peines prévues par l'article 471 du Code pénal, fera application des dispositions de l'article 161 du Code d'instruction criminelle et condamnera le cas échéant, le contrevenant, sous peine d'une astreinte par jour de retard, au profit de la commune ou du département, à dresser les projets et plan exigés par la présente loi et à les appliquer après leur approbation régulière ».

La peine prévue par l'article 471 Code pénal est une amende de 1 à 5 francs.

Par l'application des dispositions de l'article 161 du Code d'instruction criminelle, le tribunal peut condamner le contrevenant à remettre les lieux en état, c'est-à-

dire à démolir les travaux faits irrégulièrement, sans préjudice des dommages-intérêts que la commune et le département peuvent obtenir s'ils se sont portés parties civiles.

Quant à l'astreinte prévue par l'article 16, la formule de la loi, trop concise, a besoin d'être en fait corrigée par le juge, car il faut prévoir deux délais, l'un pour le dépôt du projet, à partir du jour où le jugement sera devenu définitif, l'autre pour l'exécution des travaux, à partir de la notification au lotisseur de l'arrêté préfectoral d'approbation du projet.

IV. *Personnes punissables.* — La loi dit : « Tous vendeurs ou bailleurs seront tenus, nonobstant toute stipulation contraire dans l'acte, pour responsable des condamnations prononcées ; toutefois celle des parties qui apporterait la preuve qu'elle a été sciemment induite en erreur pourra obtenir décharge de la solidarité ».

Le but de cette disposition est d'empêcher les lotisseurs de rejeter, par une clause insérée dans les actes, la responsabilité des infractions sur les acquéreurs ou locataires.

Mais les lotisseurs peuvent avoir des complices, qui seront poursuivis aussi : « La jurisprudence et la doctrine sont fixées dans ce sens que le géomètre arpenteur qui procéderait, pour le compte d'un tiers, au bornage et à l'arpentage des parcelles d'un lotissement non autorisé, serait passible des poursuites prévues à l'article 16 de la loi de 1919-1924 ». (Réponse à question écrite de M. Clamamus, *J. off.*, 2 février 1935).

§. 3. — *Application de l'article 471-15° du Code pénal*

Du fait que l'article 16 a attaché la sanction édictée par l'article 471-15° du Code pénal aux infractions

résultant de travaux effectués contrairement aux prescriptions de ladite loi, il ne faut pas déduire que cet article 471 n'est pas applicable aux autres infractions commises par les lotisseurs, qui ont contrevenu aux arrêtés régulièrement pris par les préfets aux fins d'autoriser les lotissements. Ainsi a jugé la Cour de cassation dans deux arrêts (Crim. 2 avril 1927, Mabe-reau et Bonmarchand, *Gaz. Pal.*, 1927.1.714; D P., 1928.1.37; S., 1931.2.99 en sous-note).

L'administration pourra de la sorte, dans certains cas, remédier à la lacune que l'article 16 présente en ne punissant pas l'inexécution des travaux. Nous supposons — ce qui était le cas dans les espèces précitées — que le préfet a pris un arrêté approuvant un projet de lotissement sous la condition d'exécuter certains travaux et que le lotisseur n'a pas rempli cette condition. N'ayant rien fait, il ne tombe pas sous le coup de l'article 16, mais ayant contrevenu à un arrêté légalement fait, il est passible de l'amende prévue par l'article 471 Code pénal.

La jurisprudence de la Cour de cassation à ce sujet est bien assise (Crim., 19 mai 1928, Leroy, *Gaz. Pal.*, 1928.2.214; 12 juin 1931, Dupé et Charrier, et 11 mars 1932, Ollive et Charrier, D.P., 1934.1.53).

La contravention qui consiste dans le refus persistant de la part d'un lotisseur d'obtempérer aux arrêtés lui prescrivant certains travaux ou certaines obligations de faire, en exécution des lois de 1919 et 1924, est par sa nature une contravention qui se renouvelle tant qu'il n'a pas été satisfait aux prescriptions de ces arrêtés. Elle doit donc, lorsqu'elle est de nouveau établie, être retenue par le juge, même si elle a, pour la période antérieure à cette nouvelle poursuite, donné lieu à une décision de justice. La règle *non bis in idem* ne s'oppose pas en effet à une nouvelle condamnation puisque l'infraction présente le caractère d'une infrac-

tion successive (Cass. crim., 24 avril 1931, Desmoulins, S., 1931.1.318 ; *Gaz. Pal.*, 1931.2.114 ; D.P., 1932.1.62). Pour la même raison la prescription ne joue pas (Cass. crim., 12 juin 1931, Dupé et Charrier, *Gaz. Gal.*, 1931.2. 203 ; D.P., 1934.1.53).

Ajoutons qu'outre l'amende prévue par l'article 471 du Code pénal, le tribunal de police peut faire application des dispositions de l'article 161 du Code d'instruction criminelle.

§ 4. — *Peines prévues par l'article 1^{er}
de la loi de 1919-1924*

Les deux derniers alinéas de l'article 1^{er} sont ainsi conçus : « Les dispositions des articles 11 et 27, § 2, de la loi du 15 février 1902, concernant le permis de construire, sont applicables de plein droit et dans toutes les communes, quel que soit le chiffre de leur population, tenues d'avoir un plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension, ainsi qu'aux groupes d'habitations et aux lotissements visés au troisième paragraphe du présent article 1^{er}.

« L'interdiction d'habiter édictée à l'article 12 de la loi du 15 février 1902 sera appliquée de droit pour toute construction édiflée sans ledit permis jusqu'au moment où celui-ci sera accordé ».

Les textes prévoient donc les sanctions à appliquer à toute personne (constructeur d'un groupe d'habitations, lotisseur ou loti) qui aura bâti dans un groupe ou un lotissement sans le permis du maire. L'article 27 de la loi de 1902 auquel se réfère l'article précité frappe les délinquants d'une amende de 16 à 500 francs ; il s'agit donc d'une peine correctionnelle.

Plus efficace encore sera l'interdiction d'habiter. Cette interdiction sera prononcée de plein droit, c'est-à-dire que le maire sera dispensé de procéder à l'instruc-

tion qui est ordonnée par l'article 12 de la loi du 15 février 1902. Mais le dernier alinéa de cet article s'applique : « l'arrêté portant interdiction d'habiter devra être revêtu de l'approbation du préfet ».

§ 5. — Conclusion

Que faut-il penser de cet arsenal de sanctions que la loi de 1919-1924 a mis à la disposition des pouvoirs publics pour empêcher les lotissements irréguliers ?

Théoriquement la nullité des ventes est la plus grave et la plus efficace de toutes ces sanctions. Pratiquement les acquéreurs hésitent le plus souvent à s'en prévaloir, d'abord pour n'avoir pas à quitter un terrain sur lequel ils ont construit une maison, cultivé un jardin, puis par peur des risques d'un procès, enfin parce qu'ils redoutent que, même avec des dommages-intérêts, l'annulation ne tourne à leur détriment.

Pour les mêmes raisons l'administration (maire ou préfet) craint, en demandant au tribunal de prononcer la nullité, de punir les lotis plus que le lotisseur.

Il en résulte que cette arme est peu fréquemment employée.

L'expropriation pour cause d'utilité publique l'est bien moins encore ; nous avons dit pourquoi.

Restent les sanctions pénales.

La peine prévue par l'article 13 est une peine correctionnelle ; elle figure au casier judiciaire ; elle est donc de nature à produire un effet d'intimidation qui n'est pas négligeable.

Malheureusement, la condamnation à l'amende une fois prononcée et la peine payée, bien souvent les choses restent en état. Le lotisseur n'est tenu à rien d'autre qu'au paiement de son amende. L'article 13 ne dit pas que le tribunal correctionnel condamnera le lotisseur à déposer un projet de lotissement et à

l'appliquer après approbation. Cet article est donc moins efficace que l'article 16 qui n'édicte cependant qu'une peine de simple police, mais qui permet d'y ajouter l'application de l'article 161 du Code d'instruction criminelle et la condamnation à faire les travaux sous peine d'une astreinte par jour de retard.

L'article 16 lui-même est inapplicable, nous l'avons vu, lorsque le lotisseur n'a pas fait de travaux. Il y a bien l'article 471-15° du Code pénal, mais il ne peut être mis en jeu que si le préfet a pris un arrêté approuvant le projet de lotissement et ordonnant des travaux. Or, pour que le préfet puisse prendre légalement un tel arrêté, il faut que le lotisseur ait déposé un projet. Dans le cas contraire l'article 471-15° ne joue pas.

Ainsi dans certains cas, les sanctions dont dispose l'administration manquent d'efficacité.

CHAPITRE IX

PROJETS DE MODIFICATIONS DE LA LOI DE 1919-1924 EN CE QUI CONCERNE LES LOTISSEMENTS

§ 1. *Projet de loi Laval.* — § 2. *Propositions de lois diverses*

Les dispositions de la loi de 1919-1924 relatives aux lotissements et aux groupes d'habitations ont fait l'objet, au Parlement, de plusieurs projets de modifications. Bien que tous ces projets, à une exception près, soient aujourd'hui caducs, il n'est pas sans intérêt de les connaître. L'un d'eux est un projet de loi à proprement parler, déposé à la Chambre en 1931 par M. Pierre Laval, ministre de l'Intérieur ; il comporte une refonte de la législation en vigueur. Les autres sont des propositions de lois et ne portent que sur des points particuliers.

§ 1. — *Projet de loi Laval.*

Ce projet¹ tend à modifier et à compléter la loi de 1919-1924. Il est divisé en deux titres ; le premier (15 articles) a trait aux projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes ; le second (articles 16 à 27) concerne les groupes d'habitations et les lotissements.

Seul ce dernier nous intéresse ici et encore négligeons-nous l'article 18 qui vise les lotissements-jardins,

1. Doc. parl. Chambre, 1931, n° 5683.

puisque cette matière a fait, depuis, l'objet d'un décret-loi que nous étudierons au chapitre suivant.

Tandis que le titre I^{er} procède par voie de modifications apportées aux articles 1 à 10 de la loi, les réformes contenues dans le titre II sont trop nombreuses et trop importantes pour que la même méthode puisse être employée. Les articles 11 à 16 de la loi sont donc, dans le projet, remplacés par des dispositions nouvelles.

Mais, pas plus que la loi en vigueur, le projet ne donne de définition du lotissement. L'exposé des motifs ne dit mot de cette trop délicate question et le dispositif se borne à reproduire à peu près l'alinéa 1^{er} de l'article 11. Il se contente d'ajouter les établissements d'utilité publique à la liste des personnes physiques ou morales visées par la loi ; de plus, il rectifie l'ordre des mots : « qui entreprennent la création ou qui poursuivent le développement..... ».

Par contre, au sujet des groupes d'habitations, il est précisé que la loi s'applique aux « groupes d'habitations individuelles ou collectives destinés à la vente, à la location ou à l'habitation d'employés ou de salariés ». C'est en ce dernier point que réside l'innovation.

Nous estimons, quant à nous, qu'elle est inutile et que la loi actuelle doit être appliquée dans le cas visé sans qu'il soit nécessaire de la modifier.

Le projet apporte (article 17) des précisions sur la nature et le contenu des pièces que doit comprendre un dossier de lotissement. Le plan doit être coté, indiquer les limites des lots et être accompagné des plans de détails nécessaires. Le cahier des charges déterminera la superficie minima des lots, le régime des constructions, etc... Bref le projet consacre sur ce point la pratique administrative ; comme celle-ci, n'est pas contredite par la jurisprudence, l'utilité de ces dispositions n'est pas évidente ; une circulaire aux préfets suffirait.

Les innovations contenues dans l'article 19 sont plus importantes ; elles ont trait à la procédure d'approbation. L'expérience a montré, dit l'exposé des motifs, que le régime actuel présente de sérieux inconvénients. Le maire dispose de délais trop longs pour procéder aux premières formalités ; le préfet, au contraire, a trop peu de temps pour examiner le dossier. Le projet propose de remédier à ces inconvénients en décidant que le dépôt du dossier aura lieu non plus à la mairie, mais à la préfecture et en remplaçant le système compliqué et en partie inefficace des délais successifs prévus par l'article 11 par un seul délai global de six mois à dater du dépôt du projet. Si le préfet n'a pas statué dans ce délai, le projet est réputé approuvé.

Pour les espaces réservés, tout en conservant les principes posés par l'article 11 au sujet des espaces réservés, le projet rend le texte plus clair et plus complet.

« Les terrains réservés pour les édifices et services publics donneront lieu à indemnité. L'arrêté approbatif fixera le délai de leur prise de possession ; ce délai ne pourra excéder cinq ans. Les terrains réservés pour les espaces libres et les voies donneront également lieu à indemnité lorsque leur ensemble représentera :

« 1^o Dans les communes ayant un projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension, une surface supérieure à la fois à celle qui résulterait de l'application des règlements et projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension et au quart de la surface totale du groupe ou du lotissement ;

« 2^o Dans les communes n'ayant pas de projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension, une surface supérieure au quart de la surface totale du groupe ou du lotissement. Ces indemnités seront fixées soit à l'amiable, soit suivant les règles des expropriations ordinaires. (Article 20).

L'article 21 prévoit que dans chaque commune un

minimum de largeur sera imposé aux voies de lotissement ; il interdit en principe les impasses, décide que le sol des voies sera, en cas de classement, remis à la commune sans indemnité, etc...

A l'article 22 sont édictées notamment des prescriptions concernant les garanties à prendre par l'administration quand elle autorise les ventes de terrains avant l'achèvement des travaux. Le préfet « fixera alors les délais dans lesquels les travaux devront être exécutés sous peine de perdre d'office le bénéfice de l'autorisation et déterminera les garanties financières de cette exécution, lorsqu'elles devront être maintenues pendant le même délai.

« Le préfet pourra, le cas échéant, autoriser, aux mêmes conditions, l'exécution des travaux par section.

« Le préfet pourra astreindre le demandeur à exécuter ses travaux sous le contrôle d'un agent technique communal ou départemental, et à verser pour les frais afférents à ce contrat une somme forfaitaire fixée par l'arrêté d'approbation ».

Le système de sanctions de la loi de 1919-1924 fait l'objet de certaines modifications qui constitueraient sûrement des améliorations et dont voici la principale. Les sanctions de l'article 13 et de l'article 16 sont confondues ; les diverses infractions aux dispositions de la loi, qu'il s'agisse de ventes, de publicité, de travaux, de non-exécution de travaux, etc... tombent sous le coup d'un unique article (article 26) qui reproduit à peu près les dispositions de l'article 16 actuel avec cette différence que la peine principale est correctionnelle (amende de 500 à 5.000 francs) et que par conséquent c'est le tribunal correctionnel qui est compétent.

Enfin le projet comporte un article sur les promesses de vente. Citons à ce sujet l'exposé des motifs :

« Par ailleurs, de graves difficultés proviennent du

fait que de nombreux contrats ne contiennent qu'une promesse de vente unilatérale et n'entraînent pas mutation immédiate de propriété. Les droits de mutation, en effet, ne sont alors exigibles qu'au jour où intervient l'acte de vente définitif. Les tarifs ont parfois changé depuis la date de la location ; les terrains ont parfois acquis une plus-value considérable. L'acquéreur se trouve alors astreint à un sacrifice financier immédiat et imprévu. Il est donc nécessaire, de ce premier point de vue, que les deux parties soient placées dès le début en présence de l'ensemble de leurs obligations. Beaucoup d'acquéreurs de terrains, en s'engageant dans des contrats de lotissements, ont trop présumé de leurs forces. Ils ont dû ultérieurement renoncer à des charges trop lourdes. Les dispositions que nous vous proposons d'adopter préviendront dans une large mesure ces déconvenues.

« Ces dispositions, au surplus, une autre considération en montre encore mieux la nécessité. Certains lotisseurs ont loué des terrains avec promesse unilatérale de vente. Les versements stipulés représentaient, outre le prix du bail, celui de la vente du terrain, étant convenu qu'après un certain nombre de versements, l'acte de vente serait passé sans nouvelles formalités ni paiements supplémentaires. Les bailleurs demeuraient propriétaires des terrains. Ils les ont parfois hypothéqués, en sorte que les locataires, au moment de devenir propriétaires de leurs lots, se sont trouvés en présence des droits des tiers détenteurs d'hypothèques sur leurs terrains et ont subi de ce chef un préjudice grave et immérité.

« De pareils faits nous obligent à vous proposer l'adoption des dispositions prévues à l'article 27 en vertu desquelles les parties ne devront inscrire dans les contrats que des promesses de vente synallagmatiques et entraînant mutation immédiate de propriété.

« Il s'agit ici de protéger les locataires et acquéreurs contre les dangers de contrats dont le sens leur échappe parfois. L'obligation de placer dans les cahiers des charges une clause en ce sens, obligation dont l'exécution sera aisément contrôlée par l'autorité administrative, permettra de préjuger, dans les cas douteux, de l'intention des parties ; ce texte déroge d'ailleurs aux dispositions de la loi du 30 juillet 1930 ».

Et voici l'article 27 du projet :

« Les promesses de vente relatives à des terrains destinés à la création ou au développement de groupes d'habitations ou de lotissements devront être synallagmatiques et devront emporter mutation immédiate de propriété. Les cahiers des charges contiendront une disposition formelle en ce sens.

« Au cas où les actes n'auraient pas le caractère précité et où le locataire subirait de ce chef un préjudice, il pourrait exercer une action en dommages-intérêts contre le bailleur ».

Ce projet de loi contient des dispositions excellentes et il est regrettable qu'il ne soit même pas venu en discussion devant les Chambres, qu'il n'ait même pas fait l'objet d'un rapport.

Si un jour, comme on peut l'espérer, il est procédé à une codification et à une refonte des dispositions relatives aux lotissements qui sont maintenant éparses dans plusieurs textes législatifs, le projet de loi de 1931 pourra être utilisé avec fruit sur bien des points.

§ 2. — *Propositions de lois diverses.*

Les propositions de lois qui ont été présentées au Parlement (toutes à la Chambre des députés) en vue de modifier la loi sur les lotissements se rapportent les unes aux sanctions, les autres au champ d'application de la loi.

I. *Propositions de M. Odin et de M. Dignac, députés, relatives à l'article 16.* — Les sanctions prévues par l'article 16 ne peuvent être appliquées que si le maire ou, à son défaut, le préfet, a mis l'action publique en mouvement en faisant dresser un procès-verbal. Si les pouvoirs publics négligent d'exercer ce pouvoir, le défaut de procès-verbal empêche les lotis d'engager eux-mêmes l'instance devant le tribunal de simple police.

Pour supprimer cette lacune, M. Odin, député, a proposé¹ d'ajouter à l'article 16 un alinéa ainsi conçu : « En cas de négligence ou de refus du maire ou du préfet, tout acquéreur de terrain compris dans un lotissement défectueux, tout groupement légal d'acquéreurs de terrains pourra par voie d'huissier commis par ordonnance du président du tribunal civil, faire dresser le procès-verbal constatant la non exécution ou la mauvaise exécution des travaux et citer directement le ou les lotisseurs ».

Cette proposition de loi n'a pas été rapportée. A la législature suivante, elle a été reprise, dans les mêmes termes, par M. Pierre Dignac, député, dont la proposition² a eu le même sort.

II. *Propositions de M. Proust et de M. Sérol.* — M. Louis Proust, député, en présence de l'interprétation donnée à la loi par l'administration et la jurisprudence (arrêts de la Cour de cassation du 27 juin 1929) a considéré qu'il était hors de proportion d'appliquer les longues formalités prescrites quand il s'agit seulement de divisions de terrains de faible étendue et ne comportant pas l'ouverture de rues. Il a suggéré l'idée de soumettre ces petits lotissements à une procédure simplifiée comprenant uniquement une décision (d'auto-

1. Doc. parl., Chambre, 1932, n° 6654.

2. Doc. parl., Chambre, 1932, n° 292.

risation ou de refus) du Conseil municipal, décision soumise cependant à l'approbation du préfet.

M. Proust a présenté à la Chambre une proposition de résolution¹ invitant le gouvernement à déposer un projet de loi dans ce sens.

Cette proposition a fait l'objet d'un rapport favorable de M. Tremintin², mais n'a jamais été votée.

Dans le même ordre d'idées, M. Albert Sérol, député, a déposé une proposition de loi tendant à soustraire à l'application de la loi les ventes par parcelles de terrains bordant une voie publique³. Il invoquait surtout, en faveur de la nécessité d'une réforme, les entraves apportées aux transactions immobilières, spécialement pour la mise en pratique des lois Ribot et Loucheur sur les habitations à bon marché.

Cette proposition a fait l'objet d'un rapport favorable de M. Métayer⁴. Le texte proposé est le suivant : « Les prescriptions formulées dans les articles 11 à 17 de la loi du 19 juillet 1924..... ne s'appliqueront pas aux terrains dont toutes les parcelles à lotir seront reconnues par l'autorité municipale comme ayant accès sur une voie publique ou privée et étant pourvues d'eau potable et de moyens d'évacuation des eaux usées : aucune nullité ne pourra être prononcée pour les contrats antérieurs relatifs à de tels terrains ».

Pas plus que les précédentes, cette proposition n'a été votée par la Chambre.

En somme, ces différents projet et propositions de lois montrent bien quels sont les principaux points critiques de l'interprétation et de l'application de la loi, mais il est impossible de tirer de ces manifestations isolées et parfois contradictoires des conclusions précises sur le sens dans lequel la loi devrait être réformée.

1. Doc. parl., Chambre, 1931, n° 5104.

2. Doc. parl., Chambre, 1932, n° 6944.

3. Doc. parl., Chambre, 1932, n° 401.

4. Doc. parl., Chambre, 1937, n° 2034.

CHAPITRE X

LE DÉCRET-LOI DU 8 AOÛT 1935 RELATIF AUX LOTISSEMENTS-JARDINS

§ 1. *Historique.* — § 2. *Champ d'application du décret-loi.* — § 3. *Obligations des lotissements et des acquéreurs.* — § 4. *Sanctions édictées par le décret loi.* — § 5. *Aménagement des lotissements-jardins en lotissements propres à l'habitation.*

§ 1. *Historique*

Nous avons vu au chapitre III que l'administration et la jurisprudence étaient d'accord pour considérer que les dispositions de la loi de 1919-1924 n'étaient pas applicables aux lotissements de terrains non destinés à l'habitation et, en particulier, aux lotissements-jardins, dans lesquels il est interdit, par les actes de vente, de construire des habitations.

Ce fut la fissure, vite élargie des proportions inquiétantes, par laquelle des vendeurs de terrains firent passer des lotissements qui n'eussent pas été susceptibles de recevoir l'approbation administrative. Certes, dans les contrats, ces lotisseurs avaient soin d'insérer la clause d'interdiction de bâtir qui les mettait à l'abri de poursuites judiciaires, mais ils disaient ou faisaient comprendre à leurs acquéreurs que s'ils construisaient malgré l'interdiction, l'administration ne les obligerait pas à démolir. Le plus souvent, ils ne se trompaient pas en spéculant sur la pitié qu'éprouveraient les autorités locales à l'égard de ces nouveaux mal-lotis. Effecti-

vement, il eût été cruel de jeter à la rue et de déposséder brutalement les familles des pauvres gens qui avaient bâti dans ces pseudo-lotissements-jardins. Bien peu de municipalités l'ont fait.

Le résultat fut qu'une nouvelle catégorie de lotissements défectueux se constitua aux abords des grandes villes.

Il fallait au plus vite enrayer ce mouvement en imposant une réglementation aux lotissements-jardins.

Déjà le projet de loi de 1931 dont il a été parlé au précédent chapitre avait, dans son article 18, prévu des mesures à cet effet.

Cet article fixait, pour les lotissements-jardins, les règles suivantes :

1° Obligation de déposer à la préfecture un cahier des charges des ventes ou locations, avec un plan destiné à être approuvé dans les formes prévues pour les lotissements ordinaires ;

2° Interdiction aux locataires et acquéreurs d'édifier des habitations ;

3° Obligation pour les lotisseurs, en garantie de leur responsabilité relative à cette interdiction de bâtir, de constituer un cautionnement déposé à la Caisse des Dépôts et Consignations pour une durée de six ans au maximum.

On a vu que le projet de loi de 1931 n'a pas reçu de suite.

C'est un décret-loi du 8 août 1935 qui a introduit dans notre législation la réforme attendue. Ses dispositions sont plus complètes et, sur la plupart des points, plus sévères que celles du projet de 1931.

§ 2. — *Champ d'application du décret-loi*

I. — « Les associations, sociétés, particuliers ou établissements publics qui entreprennent la création ou

qui poursuivent le développement de lotissements de terrains sur lesquels l'édification de constructions à usage d'habitations est interdite devront... ». Ainsi s'exprime l'article 1^{er} du décret.

A s'en tenir à ces termes, le texte ne s'appliquerait pas seulement aux lotissements-jardins, mais à tous les lotissements non destinés à l'habitation, par exemple à ceux qui sont faits en vue de la construction d'usines, d'ateliers, de garages, d'entrepôts, de bureaux ou de magasins, ou encore en vue de l'aménagement de terrains de jeux ou de sports.

Mais cette interprétation se heurte d'une part au libellé du titre même du décret qui est « relatif aux lotissements-jardins », d'autre part, à l'exposé des motifs qui vise uniquement les lotissements de cette sorte.

Il faut attendre que la jurisprudence se soit prononcée pour être sûr de l'interprétation à donner au nouveau texte.

II. — Autre sujet de discussion et d'incertitude : les actes auxquels s'applique le décret, Très certainement sont visés les actes de vente ou de location-vente ; cela résulte de l'article 1^{er}, alinéa 3, de l'article 2, alinéas 2 et 3, de l'article 4, alinéa 1. Mais, par ailleurs, l'article 2 mentionne aussi les « actes de location » (alinéa 1) et parle des « acquéreurs et locataires successifs » (alinéa 4). Faut-il en conclure que les locations simples sont, elles aussi, assujetties au décret ? Nous ne le croyons pas. Si les rédacteurs n'ont pas répété chaque fois les mots « avec promesse de vente », c'est dans le souci de ne pas alourdir le texte, qu'ils considéraient comme suffisamment explicite.

Notons que l'alinéa 1^{er} de l'article 1^{er} est presque calqué sur l'alinéa 1^{er} de l'article 11 de la loi de 1919-1924. Or celui-ci dit : « Préalablement à toute mise en

vente ou en location et à toute publicité » et le décret-loi « préalablement à toute mise en vente et à toute publicité ». L'omission des mots « ou en location » est significative. Elle a probablement été dictée par l'intention de ne pas soumettre à la réglementation les « jardins-ouvriers » qui sont en général simplement loués.

Par conséquent, tout en reconnaissant qu'il subsiste un certain doute, nous pensons que le décret-loi ne s'applique pas aux locations simples.

Cette exclusion est certainement fâcheuse, car des lotissements défectueux peuvent se constituer aussi bien sur des terrains loués à bail que sur des terrains vendus ; plus aisément même, car les habitations édifiées sur ces lots sont d'autant plus rudimentaires que les intéressés ne sont pas sûrs du lendemain.

III. — Le décret-loi s'applique aux lotissements-jardins qui étaient en cours d'exécution au 9 août 1935 et dont le lotisseur poursuit le développement postérieurement à cette date. Cela résulte implicitement du premier alinéa de l'article 1^{er}. Il faut admettre, croyons-nous, que dans ce cas, le lotisseur est tenu de faire approuver un projet s'appliquant à l'étendue totale du lotissement, tel qu'il était à l'origine.

§ 3. — *Obligations des lotisseurs et des acquéreurs.*

I. — Les lotisseurs doivent, dit l'article 1^{er}, « obtenir l'autorisation administrative prévue par l'article 11 de la loi des 14 mars 1919 et 19 juillet 1924, et, en ce qui concerne la région parisienne, par l'article 8 de la loi du 14 mai 1932 ».

Cette autorisation devra donc être donnée par le ministre de l'Intérieur pour les lotissements situés dans un rayon de 60 kilomètres autour de Paris, et, partout ailleurs, par le préfet du département.

Mais doit-elle être précédée de l'instruction prescrite par la loi de 1919-1924 ?

Si les auteurs du décret-loi avaient voulu soumettre les lotissements-jardins à une procédure simplifiée, ils auraient institué cette procédure. Leur silence sur ce point et la règle relative à l'autorisation indiquent bien qu'il faut se conformer aux dispositions de la loi de 1919-1924, sauf sur les seuls points au sujet desquels ils ont fixé des règles particulières.

Par conséquent, le dossier sera établi dans les formes ordinaires et l'instruction sera la même que pour les autres lotissements.

II. — Quant à la décision administrative elle-même, il ne sera pas « nécessaire d'imposer, dans tous les cas, la totalité des obligations instituées par l'article 11 de la loi des 14 mars 1919-19 juillet 1924 ». Le préfet et le ministre de l'Intérieur ont à cet égard un pouvoir souverain d'appréciation, semble-t-il ; de même, à notre avis, rien ne les empêche d'exiger du lotisseur qu'il réserve des espaces libres et des emplacements destinés à des édifices et services publics dans les conditions déterminées par la loi de 1919-1924.

III. — Il ne faut pas que les acquéreurs ou locataires avec promesse de vente puissent ignorer qu'il leur sera interdit de construire des habitations sur leurs lots. Les précautions à prendre à cet égard doivent s'appliquer non seulement aux premiers actes de vente ou de location-vente, mais à tous les actes ultérieurs, puisque l'interdiction de construire des habitations est perpétuelle sous réserve de ce qui sera dit au dernier paragraphe de ce chapitre.

D'autre part les dispositions du décret qui vont être analysées sont applicables aux opérations de location-vente en cours à la date de la promulgation du décret-loi.

Ces dispositions sont contenues dans l'article 2; les voici: L'interdiction de construire (il faut entendre: d'édifier des constructions à usage d'habitation) sera rappelée de façon claire et en termes apparents dans les affiches et tous autres moyens de publicité et dans les actes de vente ou de location.

En outre, l'interdiction fera l'objet d'une mention spéciale inscrite au bas des actes de vente ou de location, mention qui sera signée par le ou les acquéreurs ou locataires successifs.

La même mention figurera de façon apparente sur chaque reçu de versement et en général sur tout acte souscrit par les locataires avec promesse de vente.

Il devra être spécifié que cette clause est insérée conformément aux dispositions du décret.

Grâce à ces multiples précautions, il ne sera plus possible aux lotisseurs de surprendre la bonne foi des acquéreurs et ceux-ci ne pourront plus prétendre qu'ils n'avaient pas connaissance de l'interdiction de construire des habitations.

§ 4. — *Sanctions édictées par le décret-loi de 1935*

I. — Le décret-loi applique tout d'abord (art. 1^{er}, alinéa 3) l'amende de 500 à 5.000 francs prévue par l'article 13 de la loi à la publicité et à la mise en vente ou en location-vente entreprise avant l'arrêté d'approbation.

Remarquons à ce sujet que même si on interprétait le décret-loi comme s'appliquant aussi aux actes de location simple, la règle *nulla pœna sine lege* s'opposerait à l'extension de la peine édictée à des actes de cette nature.

II. — Les règles posées par l'article 2 concernant l'insertion dans les actes et autres documents de l'inter-

diction de construire et la manière dont cette insertion doit être faite sont sanctionnées par une amende, particulièrement lourde, de 1.000 à 100.000 francs. Cette amende peut être encourue par le lotisseur comme par les propriétaires ou locataires successifs d'un ou de plusieurs lots (article 2, alinéa 4).

III. — Il ne suffisait pas de mettre clairement les acquéreurs de lots-jardins en face de leurs obligations ; il fallait encore donner à l'administration des armes efficaces et promptes pour empêcher les constructions irrégulières. C'est l'objet de l'article 3, dont les dispositions se rapprochent beaucoup de celles de l'article 16 de la loi. Comme dans celui-ci, la peine encourue est une peine de simple police, l'amende prévue par l'article 471 Code pénal. Autres similitudes : il faut un procès-verbal ; la commune et le département peuvent se porter partie civile ; le juge fera application des dispositions de l'article 161 du Code d'instruction criminelle.

Mais le but poursuivi est différent. C'est donc, sous peine d'une astreinte par jour de retard, la discontinuation immédiate des travaux et la démolition des ouvrages et constructions que le juge devra ordonner en outre. Le délai qu'il fixera pour démolir ne devra pas dépasser trois mois.

Une procédure d'urgence est instituée pour le cas où la contravention est dressée au cours de l'édification de l'immeuble. Il faut en effet agir vite pour empêcher que le bâtiment irrégulier soit livré à l'habitation. Dans ce cas, donc, le maire pourra demander au tribunal de simple police de statuer d'urgence sur la discontinuation des travaux. « Le tribunal, après avoir entendu le contrevenant ou l'avoir dûment convoqué à comparaître dans les quarante-huit heures ainsi que le représentant de l'administration, pourra ordonner la cessation immédiate des travaux, jusqu'à la décision défi-

nitive prononcée sur la contravention. La décision sera exécutoire sur minute et nonobstant opposition ou appel et l'administration prendra, s'il y a lieu, toutes mesures de coercition nécessaires pour en assurer l'application. Faute d'exécution dans le délai fixé, le maire ou, à son défaut, le préfet, devra faire exécuter la démolition aux frais du contrevenant».

Nous avons déjà vu que la commune et le département pouvaient se porter partie civile. Le même droit est donné au vendeur ou bailleur, ainsi qu'aux possesseurs de terrains faisant partie du même lotissement.

Cet article 3 peut-il être appliqué aux acquéreurs ou locataires avec promesse de vente de lots situés dans un lotissement-jardin qui était en cours d'exécution lors de la promulgation du décret et dont le lotisseur a poursuivi le développement ? A notre avis, seuls pourraient être poursuivis en vertu du décret les titulaires de baux avec promesse de vente en cours à la date précitée, qui, grâce aux dispositions de l'article 2, auraient été expressément prévenus des prescriptions légales et auraient néanmoins édifié des constructions irrégulières.

§ 5. — *Aménagement des lotissements-jardins en lotissements propres à l'habitation*

Les articles 4 et 5 du décret prévoient le cas où les propriétaires et locataires avec promesse de vente de terrains situés dans des lotissements-jardins voudraient aménager ces lotissements et les rendre propres à l'habitation.

Ces dispositions s'appliquent aussi bien aux lotissements-jardins soumis au régime du décret de 1935 qu'à ceux qui étaient terminés avant cette date.

Pour parvenir à leurs fins, les intéressés doivent d'abord constituer une association syndicale confor-

mément aux articles 7 et suivants de la loi des 21 juin 1865-22 décembre 1888 modifiée par le décret-loi du 21 décembre 1926.

L'association syndicale présente un projet d'aménagement du lotissement qui est instruit et approuvé comme un projet de lotissement ordinaire.

Cependant, il ne faut pas oublier que l'interdiction de construire des habitations figure dans les actes de vente et de location-vente et que, par conséquent, le lotisseur pourrait, nonobstant toute décision administrative, intenter une action en justice contre ses co-contractants qui n'auraient pas respecté leurs engagements.

Le décret a prévu le cas : Le lotisseur et ses ayants droit ont un délai de trois mois à compter du dépôt du projet d'aménagement par l'association pour demander le maintien de l'interdiction de construire.

Le choix du point de départ de ce délai prête à critique : Si le vendeur n'a plus de terrain dans le lotissement, il ne fait pas partie de l'association syndicale et il ne peut avoir que fortuitement connaissance du dépôt du projet à la mairie. Et même, s'il n'habite pas la commune, la mise à l'enquête du projet en vertu de la loi de 1919-1924 passera inaperçue de lui. Le système du décret est donc défectueux.

Or le lotisseur peut avoir intérêt au maintien de l'interdiction de construire ; le cas n'est pas fréquent, mais il peut se rencontrer. C'est celui, par exemple, du propriétaire qui a vendu une partie de son domaine pour jardins avec le souci d'éviter de laisser créer une agglomération aux abords de la partie qu'il a conservée.

Quoi qu'il en soit, si le lotisseur n'a pas, dans le délai fixé par le décret, demandé le maintien de l'interdiction de construire, il devra s'incliner devant la décision de l'administration.

Même lorsqu'il aura agi dans ce délai, son opposi-

tion pourra rester vaine ; il suffira pour cela que le projet d'aménagement du lotissement fasse l'objet d'une déclaration d'utilité publique.

La loi ne dit pas dans quelles formes sera prononcée cette déclaration. Il faut donc appliquer les règles de droit commun en matière de travaux à exécuter par des associations syndicales de propriétaires. Ces règles sont contenues dans l'article 18 des lois des 21 juin 1865 22 décembre 1888 modifiées par le décret du 21 décembre 1926. « La déclaration d'utilité publique est prononcée par décret ou par arrêté préfectoral dans les conditions prévues par l'article 58 du décret du 5 novembre 1926 ». C'est-à-dire que lorsqu'aucune déclaration contraire au projet n'aura été produite à l'enquête et que l'avis du commissaire-enquêteur sera favorable, le préfet prononcera, par arrêté motivé, la déclaration d'utilité publique ; si les deux conditions requises ne sont pas remplies, il faudra un décret simple.

L'article 4 du décret-loi sur les lotissements-jardins ajoute qu'il ne sera pas besoin de procéder à une nouvelle enquête avant la déclaration d'utilité publique. Celle qui est prescrite par la loi de 1919-1924 suffit ; c'est d'après ses résultats que le préfet sera ou non habilité à prononcer lui-même la déclaration.

Est-ce que, dans un lotissement-jardins qui viendrait à se créer, les acquéreurs pourraient, dans une clause insérée dans les actes de vente, renoncer, pour eux et leurs ayants droit, à se prévaloir des dispositions de l'article 4 du décret ? Etant donné qu'il ne s'agit pas de dispositions intéressant l'ordre public, une telle clause ne serait pas nulle, mais elle risquerait d'être inopérante, car elle ne prévaudrait pas contre une déclaration d'utilité publique.

Le dernier article du décret (article 5) dit qu'en cas de refus par l'autorité compétente d'approuver le

projet d'aménagement présenté, les intéressés ne pourront déposer une nouvelle demande avant un délai de cinq ans.

Cette disposition, qui est justifiée, est cependant trop absolue. Il est possible, par exemple, que le projet d'aménagement ait été refusé une première fois pour le motif qu'il n'existait pas dans la région un collecteur d'assainissement auquel le lotissement eût pu être raccordé. Si, deux ans après, le collecteur est construit, les propriétaires devront-ils attendre entre trois ans pour présenter un nouveau projet ? A s'en tenir à la lettre de la loi, il faut répondre par l'affirmative, mais il est bien évident que dans un cas pareil, l'administration ne refuserait pas d'examiner de nouvelles propositions.

CHAPITRE XI

LA LOI DU 15 MARS 1928 FACILITANT L'AMÉNAGEMENT DES LOTISSEMENTS DÉFECTUEUX

§ 1. *Principes directeurs de la loi.* — § 2. *Champ d'application de la loi.* — § 3. *Constitution des associations syndicales. Comités syndicaux.* — § 4. *Financement des opérations.* — § 5. *Mécanisme de l'application de la loi.* — § 6. *Dispositions relatives aux lotisseurs et à certains acquéreurs. Actions en responsabilité.* — § 7. *Propositions de modification de la loi.*

§ 1. — *Principes directeurs de la loi.*

L'étude de la loi du 15 mars 1928, loi de circonstance dont l'application arrive à son terme, ne présente guère aujourd'hui qu'un intérêt rétrospectif. L'examen que nous en ferons sera donc moins détaillé que celui de la loi de 1919-1924.

Nous avons déjà dit, dans le chapitre I, les raisons qui ont motivé l'intervention du législateur pour aider les « mal-lotis » à sortir de la situation où ils se trouvaient.

L'économie du système adopté par la loi est la suivante : Le principe fondamental est que les mal-lotis doivent eux-mêmes faire un effort pour aménager leurs lotissements, moyennant quoi ils sont efficacement aidés par les collectivités publiques.

A cet effet, les propriétaires des terrains situés dans les lotissements défectueux créés avant la loi du 19 juillet 1924 sont invités à se constituer en associations

syndicales pour procéder aux travaux nécessaires. Ces associations reçoivent, sous différentes formes, l'aide de l'Etat, du département, et, éventuellement, de la commune.

L'aide de l'Etat revêt la forme de subventions, dont la quotité varie entre la moitié et le tiers du montant des dépenses à faire. Le département consent aux associations syndicales, par l'intermédiaire d'une caisse départementale d'aménagement des lotissements défectueux, des avances à des conditions extrêmement avantageuses. La commune enfin peut participer aux travaux et garantir le paiement des annuités de remboursement des avances faites aux associations par la caisse départementale.

Des mesures sont prévues pour que les lotisseurs qui se trouvent être encore propriétaires de lots ne bénéficient pas de la subvention de l'Etat ou du prêt du département, non plus que les acquéreurs de superficies importantes.

Quant aux lotisseurs qui peuvent être rendus responsables de l'inexécution des travaux, ils ne sont pas dégagés, du fait de l'application de la loi de 1928, de leurs obligations à cet égard.

Telles sont les caractéristiques de la loi de 1928. Cette loi qui a été modifiée par deux fois sur des points de détail¹, a fait pour son application l'objet d'un important règlement d'administration publique en date du 11 avril 1928.

1. Une de ces modifications, apportée à la loi de 1928 par l'article 99 de la loi du 30 décembre 1928 portant fixation du budget général de l'exercice 1929, sera indiquée au § 5. L'autre a fait l'objet de la loi du 18 avril 1931 qui a étendu le bénéfice de la loi aux associations syndicales qui s'étaient constituées en vertu de la loi du 20 août 1881 sur les chemins ruraux, alors qu'auparavant les seules associations bénéficiaires étaient celles de la loi de 1865-1888 et de la loi de 1912.

§ 2. — *Champ d'application de la loi.*

I. — La loi n'est applicable qu'aux lotissements « dont la création a été entreprise avant le 19 juillet 1924 » (article 1^{er}). Par conséquent, un lotissement créé depuis cette date, même en fraude de la loi de 1924, et dépourvu des aménagements qui auraient dû être exigés du lotisseur par l'administration, ne peut bénéficier des dispositions de la loi de 1928.

Toutefois, « ce délai est reporté au 1^{er} juillet 1926 pour les sociétés d'épargne constituées conformément à la loi du 3 juillet 1913 ». Cette exception est justifiée par l'incertitude qui a subsisté jusqu'en 1926 au sujet du caractère des opérations faites par les sociétés d'épargne — incertitude à la faveur de laquelle des lotissements défectueux s'étaient constitués même après le 19 juillet 1924.

II. — Pour que la loi de 1928 puisse être mise en jeu, il faut que le lotissement ait été créé en vue de l'habitation et soit principalement affecté à la construction d'habitations individuelles ou familiales (Décret du 11 avril 1928, article 1^{er}).

Se trouvent donc hors du champ d'application de la loi, d'une part, les groupes d'habitations collectives, d'autre part, les lotissements de terrains non destinés à l'habitation, comme des jardins ouvriers¹.

III. — La loi n'a pas été faite pour les « lotissements

1. Par conséquent : 1° est entaché d'excès de pouvoir un arrêté préfectoral comprenant dans la constitution du lotissement des terrains de culture (Cons. d'Etat, 22 mars 1935, Genvresse, S., 1936. 3.36) ou des carrières à plâtre (Cons. d'Etat, 28 février 1934, Gauvin); 2° ne sont pas assujettis à la taxe syndicale des terrains de culture qui n'auraient pas dû être compris dans le périmètre de l'association (Cons. d'Etat, 3 mai 1937, de Nicolay, *Gaz. Pal.*, 1937.2.96).

de luxe ». Le caractère de lotissement de luxe peut résulter soit des conditions imposées aux acquéreurs, soit de l'existence d'une majorité d'habitations d'agrément ou de villégiature, soit de tous autres indices (décret, article 1^{er}).

IV. — Quel degré de « défectuosité » doivent présenter les lotissements pour pouvoir bénéficier de la loi ? Il faut qu'ils « ne se trouvent pas placés dans les mêmes conditions d'assainissement, d'hygiène et de viabilité que les agglomérations voisines de même importance (décret, article 1^{er}). Ainsi les habitants d'un lotissement dépourvu de canalisations d'assainissement ne peuvent réclamer l'aide des pouvoirs publics pour installer des égouts si les rues de la commune n'en sont pas elles-mêmes pourvues. L'objet de travaux à effectuer sera précisément de mettre les lotissements dans les mêmes conditions d'hygiène et de viabilité que les agglomérations voisines.

V. — La loi ne s'applique pas seulement aux grandes villes et à leurs banlieues, mais à toutes les communes de France. Elle peut jouer même dans les départements dont le Conseil général n'a pas cru devoir constituer une caisse d'aménagement des lotissements.

§ 3. — *Constitution des associations syndicales* *Comités syndicaux*

I. — L'association que les lotis doivent constituer pour pouvoir bénéficier des avantages prévus par la loi est une association syndicale autorisée. Le droit commun en la matière est contenu dans la loi des 21 juin 1865-22 décembre 1888, modifiée par le décret-loi du 21 décembre 1926, ainsi que dans le règlement d'administration publique du 18 décembre 1927. Mais,

pour l'aménagement des lotissements défectueux, la loi et le décret de 1928 ont apporté quelques dérogations aux principes (article 12 de la loi et titre II du décret).

1° Tout d'abord, tandis qu'en droit commun il faut être propriétaire pour faire partie d'une association syndicale, ici l'association comprend aussi les participants des sociétés d'épargne et les locataires avec promesse de vente. Sans cette disposition les lotis qui n'avaient pas encore leurs titres de propriété lors de l'application de la loi — et ils étaient légion — n'auraient pas pu défendre leurs intérêts ¹.

2° Quant au lotisseur, s'il est encore propriétaire de terrains, la faculté de délaissement qu'il aurait en vertu de la loi de 1865 lui est retirée ; il participera donc aux dépenses, sans pouvoir se désintéresser du sort du lotissement qu'il a créé et insuffisamment aménagé.

3° La dérogation la plus importante au droit commun est la suivante : Aux termes de la loi de 1865-1888 modifiée par le décret-loi de 1926 (article 12), il faut, pour que le préfet autorise une association syndicale constituée en vue de faire des travaux d'assainissement dans les villes et faubourgs, bourgs, villages et hameaux, l'adhésion des trois quarts des intéressés représentant plus des deux tiers de la superficie, ou des deux tiers des intéressés représentant plus des trois quarts de la superficie.

Dans la loi de 1928, il suffit de l'adhésion du tiers des intéressés représentant plus du tiers de la superficie des terrains. Par conséquent une minorité peut contraindre la majorité à se constituer en association syndicale. A cela il faut ajouter que, d'après le décret

1. D'autre part, l'administration admet qu'à titre exceptionnel des propriétaires de terrains limitrophes du lotissement fassent partie de l'association syndicale.

de 1928, les propriétaires qui, dûment convoqués et avertis des conséquences de leur abstention, ne formuleraient pas leur opposition, soit par écrit avant la réunion de l'assemblée générale, soit par leur vote à cette assemblée, sont considérés comme ayant adhéré à l'association.

Ces mesures sont justifiées par l'intérêt public que présente l'aménagement des lotissements défectueux.

4^o La procédure relative à la constitution de l'association est simplifiée par diverses dispositions, telles que la faculté donnée au préfet de convoquer l'assemblée générale sans faire au préalable procéder à l'enquête prescrite par la loi de 1865, la possibilité de désigner les syndics chargés de l'administration de l'association dès la réunion de l'assemblée générale constitutive, etc...

Aucune dérogation n'est apportée au droit commun en ce qui concerne les organes nécessaires au fonctionnement de l'association : l'assemblée générale des membres de l'association, le syndicat, véritable conseil d'administration du groupement, le directeur et le receveur. Toutefois, les fonctions de receveur sont obligatoirement exercées par un receveur municipal nommé par le préfet, sur la proposition du trésorier payeur général.

II. — Comme on vient de le voir, la loi a considérablement facilité la constitution des associations syndicales. Il peut se faire néanmoins que le quorum, même réduit, requis par la loi ne soit pas atteint et que le préfet estime pourtant indispensable de faire procéder à l'aménagement du lotissement. La loi permet¹ alors

1. C'est une faculté. Le préfet n'est pas obligé de constituer un comité syndical chaque fois que cette mesure est demandée par un intéressé. Ainsi peut-il refuser de le faire, pour le motif que l'aménagement du lotissement présenterait un intérêt purement particulier (Cons. d'Etat, 17 février 1937, Lamy).

au préfet de désigner un *comité syndical* composé de trois membres. Ce comité exerce les pouvoirs qui appartiennent normalement à l'assemblée générale et au syndicat. Il bénéficie, bien entendu, des avantages consentis par la loi de 1928 en faveur des associations syndicales.

La loi prévoit encore l'hypothèse où l'association, régulièrement constituée, ne vote pas son budget en temps utile ou n'examine pas les questions posées à son ordre du jour. Le fonctionnement de l'association est alors entravé de façon grave et le préfet peut procéder à la désignation d'un comité syndical, qui agit aux lieu et place de l'association¹.

§ 4. — *Financement des opérations*

I. *L'aide du département.*

A. *La caisse départementale d'aménagement des lotissements.* — Cette caisse est instituée, sur la demande du Conseil général, par décret rendu sur le rapport du ministre de l'Intérieur (article 1^{er} de la loi).

Elle est administrée par un conseil composé : 1^o du préfet, président, ou son délégué ; 2^o de six membres du conseil général désignés par cette assemblée ; 3^o de deux personnes désignées par le préfet (article 7).

Le conseil général fixe les ressources affectées à la

1. En cas de mauvais vouloir des lotis, l'administration a encore un autre moyen de faire procéder à l'aménagement d'un lotissement défectueux, c'est l'application de la loi du 22 juillet 1912 relative à l'assainissement des voies privées. L'article 14 de la loi de 1928 dit en effet que les dispositions de cette loi sont applicables aux travaux nécessités par l'aménagement des lotissements en ce qu'elles ne sont pas contraires à ses propres dispositions. Les syndicats et syndics prévus par la loi de 1912 peuvent bénéficier des avantages consentis par celle de 1928 au même titre que les associations syndicales et les comités syndicaux (décret, article 34).

caisse, dont les recettes et les dépenses font l'objet d'un compte hors budget.

La dotation de la caisse peut être prélevée soit sur les ressources générales du budget, soit sur le produit de centimes additionnels ou de taxes prévues par l'article 4 de la loi du 13 août 1926 et spécialement affectés, soit encore sur le produit d'emprunts autorisés à cet effet.

C'est le Conseil général qui établit le règlement de la caisse départementale, mais ce règlement doit être approuvé par le ministre de l'Intérieur. Il détermine notamment les modalités des contrats à intervenir entre les associations syndicales et le département pour le remboursement des emprunts, la surveillance et le contrôle des travaux, l'entretien ultérieur de ceux-ci, (article 2). Le département n'est pas en effet un banquier ordinaire; le taux des avances qu'il consent aux lotis est tel qu'il s'agit en réalité de véritables subventions; il est donc légitime que le département ait, par l'intermédiaire de la caisse, un droit de regard sur l'usage fait par les associations des fonds qu'il a mis à leur disposition.

B. *Avances de la caisse départementale.* — « Les prêts de la caisse départementale d'aménagement des lotissements seront consentis aux associations syndicales, au taux qui sera déterminé conformément au règlement de la caisse et qui sera toujours inférieur au moins de 2 % au taux des emprunts qu'elle a elle-même contractés. Au cas où elle n'aurait pas eu recours à l'emprunt, le taux de ses prêts ne pourra pas être supérieur au taux consenti par l'Etat aux sociétés d'habitations à bon marché. Ces prêts seront remboursables en vingt ans au maximum » (Article 3, alinéa 1^{er}).

Les contrats de prêts sont signés par le préfet.

C. *Intervention du département à défaut de caisse départementale d'aménagement des lotissements.* — Si

le conseil général a refusé de constituer une caisse d'avances, cela n'empêche pas les mal-lotés de former des associations syndicales ; celles-ci peuvent être autorisées par le préfet à contracter des emprunts en vue d'assurer l'exécution des travaux qui ont fait, par ailleurs, l'objet d'une subvention de l'Etat¹.

L'avance des annuités de remboursement de ces emprunts constituera une dépense obligatoire pour le département en cas de défaillance des associations syndicales emprunteuses (Article 8 de la loi ; article 64 et suiv. du décret).

II. *L'aide de l'Etat.* — « L'Etat allouera aux associations syndicales des subventions dont le montant ne dépassera pas la moitié et ne sera pas inférieur au tiers du montant des dépenses prévues au devis » (article 4 de la loi).

Les subventions sont allouées par décision du ministre de l'Intérieur, après avis d'une commission instituée par l'article 5 qui en fixe ainsi la composition :

2 délégués du ministre de l'Intérieur, dont le président, qui a voix prépondérante dans les délibérations ;

2 délégués du ministre des Finances ;

2 délégués du ministre du Travail et de l'Hygiène ;

6 personnes désignées par le ministre de l'Intérieur, dont un membre de chacun des conseils généraux des départements de la Seine, de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne, 2 syndics d'associations syndicales de lotis et un représentant des municipalités intéressées.

III. *L'aide de la commune.* — L'aide de la commune

1. Dans les départements où il est institué une caisse d'avances, le préfet peut autoriser les associations syndicales à contracter d'autres emprunts qu'auprès de la caisse, mais le département n'assume aucune responsabilité du fait de ces emprunts (article 68 du décret).

aux associations syndicales est, sous réserve de ce que nous allons dire au sujet de la garantie des emprunts, purement facultative : le législateur n'a pas voulu imposer aux finances déjà obérées des municipalités des banlieues urbaines des charges supplémentaires. Cependant le conseil municipal peut décider que la commune participera aux travaux d'aménagement des lotissements défectueux (article 5 de la loi).

Il peut aussi faire l'avance aux associations des frais de constitution des dossiers à joindre à l'appui de la demande de prêt et de subvention (même article).

Enfin il peut donner la caution totale ou partielle de la commune au versement régulier des annuités de remboursement des avances de la caisse départementale.

Cette garantie des communes peut être exigée par le règlement de la Caisse départementale (article 45 du décret) et, en fait, elle l'est le plus souvent.

IV. *La contribution des concessionnaires des services publics.* — L'article 9 de la loi prévoit le cas des communes où, en vertu des contrats en vigueur, l'extension des canalisations d'eau potable et de gaz et des réseaux d'électricité sur les voies publiques incombe aux compagnies concessionnaires. Si, dans ces communes, les travaux correspondant à cette extension sont exécutés, sur les voies privées, aux frais des associations syndicales, les compagnies concessionnaires verseront entre les mains du receveur de l'association syndicale une contribution annuelle destinée à assurer l'amortissement de la dépense. Cette contribution sera de 6 % du montant des sommes dues par les usagers.

§ 5. — *Mécanisme de l'application de la loi*

Prenons pour étudier ce mécanisme le cas le plus

simple, celui où une association syndicale s'est constituée et fonctionne normalement et où il existe, dans le département, une caisse d'avances.

Le premier soin de l'association sera d'établir le projet de travaux et le dossier de sa demande de subvention et d'avances. Si elle est maîtresse, comme toute association syndicale constituée en vertu de la loi de 1865, de décider de la nature et de l'importance des travaux à effectuer, elle n'aura cependant droit aux subventions et avances que pour l'exécution de ceux qui répondent aux conditions posées par la loi. Ce sont seulement, nous l'avons vu, les travaux nécessaires pour placer les lotissements dans les mêmes conditions de viabilité, d'assainissement et d'hygiène que les agglomérations voisines de même importance (art. 60 du décret). Le règlement d'administration publique précise qu'ils comprennent la mise en état de viabilité, les opérations de drainage et d'assainissement, l'adduction d'eau, l'évacuation des eaux usées, la pose des canalisations de gaz et des distributions d'énergie électrique ainsi que l'installation des appareils d'éclairage public, sous réserve, quant à cette dernière catégorie de travaux, des obligations des concessionnaires et de l'application de l'article 9 de la loi du 15 mars 1928¹.

D'autre part, aux termes de l'article 4 du décret, les voies aménagées sur les lotissements à l'aide de subventions ou d'avances doivent être ouvertes à la circulation publique et satisfaire aux conditions prescrites pour le classement dans la voirie urbaine. Il en résulte fréquemment l'obligation d'élargir les voies de lotissement. Cet élargissement se fait le plus souvent au moyen de cessions gratuites de terrains par les

1. A ces dépenses de travaux à proprement parler s'ajoutent les frais d'établissement des projets et de surveillance des travaux.

riverains et parfois, lorsque certains lots sont atteints beaucoup plus gravement que les autres, au moyen d'expropriations. N'oublions pas en effet que les associations syndicales ont le droit d'exproprier les terrains nécessaires à l'accomplissement de leurs travaux et sis dans leur périmètre (Voir sur ces divers points, Cons. d'Etat, 17 octobre 1934, Leroy).

Sauf au cas où le lotissement aurait déjà été approuvé par le préfet en vertu de la loi du 14 mars 1919 (ce qui est bien rare), l'association syndicale doit soumettre à l'administration un projet d'aménagement des voies du lotissement; c'est une exigence des articles 3 et 46 du décret¹, exigence toute naturelle, d'ailleurs, car l'administration ne saurait prendre trop de précautions pour que les règles de l'urbanisme soient observées par les auteurs des projets. Ainsi deux instructions administratives sont menées parallèlement, celle de la loi de 1919-1924 et celle de la loi de 1928. Il n'est d'ailleurs pas nécessaire en pratique, que la première soit terminée pour que l'association obtienne subvention et avance.

Le dossier des demandes présentées par l'association en vue de l'octroi d'une subvention et d'une avance doit comprendre notamment un plan périmétral, un plan parcellaire, un avant-projet des travaux à exécuter un devis estimatif de ces travaux, un acte d'association.

Ce dossier est adressé au préfet qui prend l'avis du service chargé par le conseil général du contrôle des

1. Le Conseil d'Etat a estimé que ces dispositions n'avaient pas eu pour but d'interdire au préfet d'autoriser la constitution d'une association syndicale avant l'approbation du projet ou même le dépôt de ce projet à la mairie. Elles ont entendu seulement déterminer les conditions que doivent remplir un lotissement pour que son aménagement puisse être effectué au moyen des avances et subventions consenties par la loi de 1928 (Cons. d'Etat, 22 mars 1935, Genvesse).

lotissements et qui le soumet ensuite au conseil municipal; celui-ci donne son avis et fixe, le cas échéant, le chiffre et les modalités de la participation de la commune aux travaux.

La caisse départementale est alors saisie du dossier; elle peut soit déterminer immédiatement le chiffre maximum de prêt à consentir à l'association, soit décider que ce prêt sera égal à la différence entre la subvention de l'Etat et le montant des devis, déduction faite des ressources de l'association, telles qu'elles résultent de l'examen du dossier (article 48 du décret).

La caisse départementale donne d'autre part son avis sur la demande de subvention qui est transmise avec le dossier au ministre de l'Intérieur; celui-ci le soumet à la commission prévue à l'article 5 de la loi et prend sa décision.

Après attribution par le ministre de l'Intérieur de la subvention de l'Etat, le préfet prend un arrêté fixant le maximum du prêt accordé à l'association syndicale, conformément à la décision de la caisse départementale.

Toutefois, si le total de la subvention, du prêt accordé et des ressources propres à l'association est inférieur au montant du devis, le préfet soumettra à nouveau le dossier à la caisse départementale, qui décide s'il y a lieu de majorer le montant du prêt.

Si la caisse départementale maintient le prêt au chiffre précédemment fixé, le syndicat est invité à délibérer, soit sur la réduction des travaux, soit sur la création des ressources destinées à parfaire la différence. Aucune suite ne peut être donnée aux demandes de subventions et de prêts si ces réductions de travaux ne sont pas opérées ou si ces ressources complémentaires ne sont pas créées (articles 49 et 50 du décret).

Pour l'exécution des travaux un ordre d'urgence est établi pour la commune, sur la proposition du maire, par le conseil municipal.

De son côté, le conseil général établit un ordre d'urgence départemental.

Chacun de ces ordres d'urgence est fixé en tenant compte notamment de l'état matériel des lotissements, de leur population, de leur situation topographique, de la possibilité de grouper une certaine masse de travaux, (article 70 du décret).

Les associations syndicales ne doivent en principe passer aucun marché de travaux avant qu'il ait été statué sur leurs demandes d'avance et de subvention.

Sauf exceptions autorisées par le préfet, les travaux ne peuvent faire l'objet de marchés de gré à gré ; ils doivent être mis en adjudication.

L'article 6 de la loi disait que les avances départementales et les subventions de l'Etat seraient versées aux associations au fur et à mesure de l'avancement des travaux et au prorata des dépenses justifiées. Mais ce système risquait de faire naître des difficultés avec les entrepreneurs par suite des retards inévitables dans le paiement des acomptes ; la loi de finances du 30 décembre 1928 (article 99) a décidé qu'en cas de nécessité reconnue par le préfet, la caisse peut avancer aux associations les huit dixièmes du montant total de l'avance consentie.

Pour la *répartition des charges* entre les adhérents de l'association et le *paiement des cotisations ou taxes syndicales*, la loi de 1928 n'a apporté aux règles de droit commun¹ que les dérogations suivantes, sous

1. Rappelons ici brièvement les principales de ces règles. Tout d'abord, c'est le syndicat qui détermine les bases sur lesquelles seront réparties entre les intéressés les dépenses de l'association et cela de telle sorte que chaque propriété soit imposée en raison de l'intérêt qu'elle a à l'exécution des travaux.

En second lieu, les décisions du syndicat sont soumises d'une part au contrôle administratif du préfet, d'autre part au contrôle juridictionnel du Conseil de préfecture.

Enfin les taxes syndicales sont recouvrées sur des rôles dressés par le

réserve de ce qui sera dit plus loin au sujet des lotisseurs et des gros acquéreurs.:

1° Les statuts de l'association syndicale pourront stipuler qu'à l'expiration du délai de cinq ans après la date de l'arrêté autorisant ladite association, les propriétaires de terrains non bâtis qui ne justifieraient pas que leurs ressources ne leur ont pas permis de construire seront assujettis à des taxes syndicales représentant, au maximum, deux fois la valeur de celles imposées aux propriétaires de terrains bâtis. (article 12, 3° de la loi).

Cependant ces surtaxes ne s'appliquent pas aux lots non bâtis réunis à un lot bâti à fin d'habitation auquel ils sont contigus (article 16 du décret).

2° Tout transfert de propriété, dans un délai de dix ans à dater de la constitution de l'association syndicale, à titre onéreux, d'immeubles bâtis ou non bâtis, compris dans un lotissement dont les acquéreurs constitués en association syndicale auront exécuté l'aménagement du lotissement à l'aide d'avances de la caisse, donnera éventuellement lieu, au profit de l'association syndicale, à la récupération du montant de la partie du prêt restant à la charge du lot ainsi transféré.

Les sommes ainsi récupérées seront versées à la caisse d'aménagement des lotissements. Il sera tenu compte, dans le calcul des subventions de l'Etat, des remboursements ainsi effectués par anticipation. (Article 13 de la loi).

syndicat ; le recouvrement est fait comme en matière de contributions directes.

§ 6. — *Dispositions relatives aux lotisseurs
et à certains acquéreurs . Actions en responsabilité*

I. — Le législateur de 1928 n'a pas voulu toucher aux contrats qui liaient vendeurs et acquéreurs, mais il n'a pas, pour cela, tenu quittes les lotisseurs qui n'avaient pas rempli leurs engagements ou n'étaient pas en règle avec la loi de 1919-1914. Il a au contraire, dans l'article 11, expressément prévu que le lotisseur, le vendeur, le bailleur et les intermédiaires dont la responsabilité se trouverait engagée en ce qui concerne l'aménagement des lotissements, notamment par l'application des lois des 14 mars 1919 et 19 juillet 1924 et du droit commun, seraient mis en cause, soit par les associations syndicales, soit, à défaut, par le préfet agissant au nom du département¹. Le préfet exercera contre eux tous recours pour les contraindre soit à effectuer les travaux d'aménagement, soit à rembourser les dépenses entraînées par ces travaux.

Grâce à cette dernière disposition il n'est pas nécessaire d'attendre le résultat de l'instance engagée pour aménager le lotissement.

D'ailleurs le législateur s'est préoccupé d'éviter les lenteurs et les aléas d'une action judiciaire ; pour cela, il a organisé une procédure de conciliation.

Un *comité de conciliation* est nommé par le préfet. Il comprend, outre le préfet ou son délégué, président, un membre du conseil général élu par cette assemblée, un maire, un membre d'une association syndicale, un lotisseur, quatre personnes désignées en raison de leur compétence.

Lorsqu'une affaire est soumise à cet organisme,

1. Ce recours de l'association syndicale ou du préfet n'exclut pas l'action individuelle des acquéreurs (Trib. civ. d'Arras, 7 février 1929, D.P., 1929.2.151).

toutes prescriptions sont interrompues par la réunion du comité.

Les sommes récupérées ou économisées par le jeu de l'article 11 de la loi sont réparties entre l'Etat, la caisse départementale, les associations syndicales, et, le cas échéant, la commune, proportionnellement à leur participation dans la dépense.

II. — D'autre part, la loi a été faite pour aider les mal-lotés, il ne faut pas que les lotisseurs profitent aussi des sacrifices que les collectivités publiques s'imposent en faveur de leurs victimes. Or, ils en bénéficieraient au cas où, restés propriétaires de terrains dans le lotissement à aménager, ils seraient assimilés aux autres propriétaires et jouiraient des mêmes avantages qu'eux.

L'article 10 de la loi décide que ces lotisseurs seront tenus au remboursement de la part de subventions et d'avances afférentes à leurs lots. Comme il ne s'agit pas d'une pénalité, la loi ne fait aucune différence entre les lotisseurs de bonne ou de mauvaise foi.

La même mesure est appliquée par l'article 10 aux gros acquéreurs : le législateur a présumé qu'ils étaient en réalité des spéculateurs ou, tout au moins, a pensé que du moment qu'ils avaient pu acheter de vastes superficies de terrains, ils n'avaient pas besoin du secours de l'Etat et du département pour contribuer aux frais d'aménagement du lotissement. Ce sont les acquéreurs de plus de quatre lots à l'origine du lotissement, déduction faite d'un lot. Cependant les acquéreurs pères de famille ont droit à un nombre de lots égal au nombre de leurs enfants, sous réserve que la superficie totale de ces lots ne dépasse pas 2.000 mètres carrés.

§ 7, — *Propositions de modification
de la loi du 15 mars 1928*

La loi Sarraut a fait l'objet de plusieurs propositions de modifications¹. Les principales ont pour causes la crise économique et les conséquences qui en ont résulté dans l'application de la loi de 1928.

Un grand nombre de mal-lotis avaient — et ont encore — à faire face d'une part aux taxes syndicales, d'autre part aux échéances d'emprunts qu'ils avaient contractés pour construire leurs maisons. Tant que dura la période de prospérité, ils purent tenir leurs doubles engagements, mais la réduction des salaires ou des traitements et le chômage mirent beaucoup d'entre eux dans l'embarras et les empêchèrent de procéder aux remboursements prévus. D'où une suite d'incidences.

Les communes, en vertu de l'article 45 du décret du 11 avril 1928, avaient dû, dans la plupart des départements intéressés, donner caution, vis-à-vis de la caisse départementale, du versement régulier des annuités de remboursement. La défaillance de nombreux lotis fit jouer cette garantie ; or les communes sont très mal armées pour obtenir le paiement des cotisations en retard. Une proposition de M. Mounié, sénateur, et de plusieurs de ses collègues², tend à subroger les communes aux droits et actions des associations et à garantir le recouvrement des sommes avancées par

1. Indiquons ici d'un mot celles qui n'ont trait qu'à des détails : la proposition de M. Mottu, député (Doc. parl., Chambre, 1929, n° 2678 et rapport de M. de Fels, 1930, n° 3476) sur l'article 9 de la loi ; — et la proposition de MM. Betoulle, sénateur et plusieurs de ses collègues (Doc. parl. Sénat, 1929, n° 625) en faveur des acquéreurs qui avaient dû rembourser aux lotisseurs les frais d'aménagement des lotissements.

2. Doc. parl., Sénat, 1932, n° 799.

les communes par un privilège prenant rang après celui des contributions directes.

D'autre part, les délais généralement accordés aux lotis pour se libérer par acomptes sont courts, parce que les receveurs des associations syndicales ne peuvent pas laisser périmer leur privilège. Il en résulte des saisies et tout ce qu'elles ont de pénible pour des débiteurs de bonne foi et de dangereux pour l'ordre social. Pour y remédier, M. Mounié et divers autres sénateurs proposent¹ que le délai de déchéance, en ce qui concerne le recouvrement de la taxe syndicale soit porté à huit ans, le privilège s'exerçant pendant la même période.

Enfin deux autres propositions ont été présentées, à la Chambre, celles-là. L'une, émane de MM. Chaussy et divers², l'autre de M. Dubosc³. Elles suggèrent des mesures plus radicales, consistant à inscrire l'aménagement des lotissements défectueux au plan des grands travaux et à faire prendre en charge par l'Etat les créances des caisses départementales. Ces deux propositions ont été fondues (avec celle de M. Sérol sur la modification de la loi de 1929-1924) dans un texte unique présenté par un rapport de M. Métayer⁴.

Il est bien probable que la situation financière de l'Etat ne permettra pas de donner suite à cette proposition qui recevra sans doute le même sort que la précédente.

Il faut d'ailleurs reconnaître que les incidents qui avaient provoqué ces diverses initiatives ne se sont pas multipliés au point que l'on aurait pu craindre. Dans l'ensemble l'application de la loi du 15 mars 1928 n'a pas rencontré de difficultés insurmontables et les résultats matériels de cette loi ont été satisfaisants.

1. Doc. parl. Sénat, 1933, n° 518 et rapport de M. Merlin, Sénat, 1935, n° 168.

2. Doc. parl., Chambre, 1935, n° 3616.

3. Doc. parl., Chambre, 1936, n° 514.

4. Doc. parl., Chambre, 1937, n° 2034.

CONCLUSION

Le contribuable français a pu vérifier, une fois de plus, à propos de l'aménagement des lotissements défectueux, la vérité de l'aphorisme que « vaut mieux prévenir que guérir » ; une loi bien faite en 1919 lui eût épargné cette coûteuse expérience. Nous n'insisterons pas sur une vérité aussi évidente.

Est-ce à dire que la loi de 1924 soit une loi bien faite ? L'affirmer serait en contradiction avec bien des passages du commentaire que nous en avons donné. Mais, fidèle à la ligne que nous nous sommes tracée dès le début de cette étude, nous ne prétendons pas proposer ici, en manière de conclusion, un projet de réforme de la législation existante. Notre but était simplement de faire connaître cette législation, nous ne le dépasserons pas. Nous nous bornerons à ce sujet à exprimer le vœu que les pouvoirs publics apportent enfin la clarté nécessaire sur tous les points qui restent obscurs dans une loi qui remonte à près de quinze ans. »

Au surplus, si tous ceux qui, à un titre ou à un autre, s'intéressent au problème des lotissements souhaitent une réforme, ils ne sont pas d'accord sur le sens à donner à celle-ci. Aussi resterons-nous sans doute longtemps encore aux prises avec les difficultés d'interprétation et d'application de la loi de 1924. Il faut donc que tous — administration et particuliers — s'accommodent de leur mieux de cet état de choses. Ils éviteront bien des heurts et des incompréhensions réciproques si chacun se pénètre de l'esprit dans lequel la loi a été faite et doit être appliquée.

M. Pierre Dormoy, rapporteur de la loi à la Chambre, disait : « Par les lotissements peut se résoudre la crise de l'habitation actuelle ; ils sont les agents naturels, les agents vivants de l'extension ». La circulaire interministérielle de 1924 insistait sur la même idée et prescrivait aux préfets de ne pas décourager par des exigences inopportunes les initiatives privées. C'est dans le même esprit qu'est rédigée la dépêche ministérielle du 31 mars 1933 dont nous avons reproduit de larges extraits.

L'interprétation que l'administration et les tribunaux donnent aujourd'hui de la loi a pour effet d'attribuer aux préfets un pouvoir d'appréciation que certains n'ont pas hésité à qualifier d'arbitraire. Les particuliers doivent trouver dans les textes qui viennent d'être rappelés l'assurance que l'administration ne fera jamais usage du pouvoir qu'elle détient pour les brimer et leur imposer inutilement l'observation des règles sur les lotissements. Mais s'il arrive que certains ne comprennent pas pourquoi la loi leur est appliquée, les fonctionnaires auxquels ils s'adresseront ne manqueront certainement pas de leur expliquer les raisons pour lesquelles l'intérêt public exige d'eux des sacrifices et ils se plieront alors plus volontiers aux exigences administratives.

Vu :
le Doyen,
G. RIPERT.

Vu :
Le Président de thèse
A. MESTRE.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
G. ROUSSY.

TABLE DES DÉCISIONS DE JURISPRUDENCE

I. — COUR DE CASSATION

1927	2 avril	(Mabereau)	43, 78, 139, 148
—	2 avril	(Bonmarchand)	43, 148
—	7 mai	(Maillé)	25
—	15 juillet	(dame de Misery)	140
—	30 juillet	(Abadie)	140
—	17 novembre	(Gigarel)	144
1928	20 janvier	(Cne Athis-Mons)	62
—	5 mai	(Paris-Village)	46
—	19 mai	(Leroy)	78, 148
1929	2 mars	(Birckel)	141, 143, 144
—	9 mars	(Calis)	121
—	30 avril	(Clément c. Diogène)	102
—	27 juin	(Gloanec)	23, 29, 136, 137, 157
—	27 juin	(Schwab)	29, 157
—	2 août	(Bidault)	121
1930	28 juin	(Lévy)	121
—	19 décembre	(Fritsch)	145
1931	24 avril	(Desmoulins)	80, 149
—	12 juin	(Dupé et Charrier)	148, 149
—	17 juin	(Soc. imm. Tourneville c. Corin)	68, 131
—	24 juillet	(Birckel)	141
1932	11 février	(Mignon, Chibon et Hanneke)	136
—	11 mars	(Charrier et Ollive)	142, 148
—	16 juillet	(Vincent c. Delvaux)	136, 141
—	12 décembre	(Roux c. Mérit)	31, 34
1933	10 février	(Comte)	78, 144
—	19 juillet	(Soubrier c. Guérin)	116
1934	15 février	(Soc. gén. parisienne imm.)	57
—	16 mars	(Imbert)	146
—	20 mars	(Grosjean et Beaudout c. Lériveau)	26, 126
—	16 juin	(Dansac)	12
1935	7 janvier	(Tulard c. Guérin)	116
—	3 juin	(C. et F. c. M.)	137, 139

II. — COURS D'APPEL ET TRIBUNAUX

1926	15 avril	Trib. civ. Melun	105
1927	14 décembre	C. app. Toulouse	102, 105, 131
1929	7 février	Trib. civ. Arras	186
—	22 mai	Trib. civ. Brest	132
—	30 mai	C. app. Bordeaux	101, 105, 107
—	9 décembre	Trib. civ. Rouen	58, 107
—	11 décembre	Trib. correc. Seine	19, 139
1930	13 mai	C. app. Bordeaux	136
—	15 mai	C. app. Paris	138, 139
—	21 mai	C. app. Paris	114
—	23 décembre	Trib. civ. Brive	88
1931	16 avril	C. app. Paris	130, 131
—	19 mai	C. app. Paris	116
—	4 novembre	C. app. Aix	136, 139
—	12 novembre	C. appel Caen	138
1932	6 avril	Trib. civ. Bordeaux	48
—	3 juin	C. app. Rennes	58, 59, 112
—	6 juillet	Trib. civ. Versailles	92
—	13 décembre	Trib. civ. Béziers	132
1933	5 mai	Trib. civ. Draguignan	104
—	19 mai	C. app. Caen	32
—	6 novembre	C. app. Montpellier	131
1934	21 janvier	C. app. Grenoble	112, 126, 130
1935	4 mars	C. app. Montpellier	81
—	15 avril	C. app. Pau	17, 97
1936	2 juillet	Trib. civ. Céret	130
—	19 octobre	C. app. Paris	125, 128, 137
1937	28 janvier	C. app. Lyon	125
—	16 avril	C. app. Dijon	135
1938	25 janvier	C. app. Paris	131

III. — CONSEIL D'ÉTAT

1911	12 mai	(Moreaux Forgeot)	121
1914	27 février	(Kraft)	121
1919	18 juillet	(Magnier)	121, 122
1924	28 mai	(Ast)	121
1926	29 janvier	(Soc. plâtrières Bagnolet)	121
1927	30 décembre	(Maire de Pornichet)	68, 111
1928	27 janvier	(Sucrerie de Briennon)	121
—	2 août	(C ¹ ^{re} gén. d'entreprises)	80, 119
1929	11 octobre	(Gougeon)	72

1930	31 janvier	(Mabereau)	45
—	7 mars	(Henry)	45, 75, 79
—	24 juillet	(Prudhomme)	45, 79, 101
—	19 décembre	(Godard)	52
1933	17 février	(Gassier)	92, 98
—	12 mai	(Laurent et Geoffroy)	26
—	16 juin	(Daurade)	41
—	15 novembre	(Barbier-Gouve)	46
1934	24 janvier	(Cne Vaulx en Vélín)	54, 80
—	28 février	(Gauvin)	173
—	9 mars	(Bivert)	82, 99
—	20 avril	(Dame d'Arrentières)	74
—	18 mai	(Jambu)	68, 79, 81
—	17 octobre	(Leroy)	182
1935	11 janvier	(Colombino)	146
—	22 mars	(Genvrese)	173, 182
—	24 mai	(Cne. d'Epinay s/ Orge)	85
—	5 juillet	(Trottier)	97, 100
—	25 octobre	(Labécot)	113
—	27 novembre	(Leneveu)	75
1936	24 janvier	(Blot-Tartar)	36, 39, 74
—	21 février	(Deltour)	80, 81, 82
—	4 mars	(Legendre)	42
—	22 juillet	(Gassier)	58, 80, 86
—	9 décembre	(Soc. Dreyfus et Desenne)	26
—	22 décembre	(Soc. le Parc de Cachan)	90
1937	6 janvier	(Landry)	82, 92
—	13 janvier	(Danzel d'Aumont)	79
—	16 janvier	(Alignol)	82, 92
—	17 février	(Lamy)	176
—	3 mai	(de Nicolay)	173
—	11 mai	(Soc. mérid. d'entreprises imm.)	97
—	22 octobre	(Cornier)	61, 74
—	12 novembre	(Soc. imm. du Vert Galant)	89
—	15 décembre	(Docks de Paris)	37
1938	2 mars	(Vatin-Pérignon)	103

TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES

Abandon du projet de lotissement	64
Achat (voir promesses d' —).	
Actes (dispositions à insérer dans les —)	112 et s., 136, 165
Actions en responsabilité	186 et s.
Action publique	138, 145, 146
Affichage par le maire	94
Affiches	94, 95, 136, 165
Algérie.	15
Alignement.	117 et s.
Alsace-Lorraine	15
Amende correctionnelle	135 et s., 165 et s.
Amende de simple police	139 et s., 166 et s.
Amnistie	144
Annonces (voir publicité).	
Approbation du projet de lotissement	73 et s., 78 et s.
Approbation tacite du projet de lotissement (projets réputés ap- prouvés)	74 et s., 81
Approbation des projets d'aménagement de lotissements dé- fectueux	182
Associations syndicales dans la loi de 1919-1924	58, 119, 131
Associations syndicales dans la loi du 15 mars 1928	174 et s., 181 et s.
Associations syndicales dans le décret-loi du 8 août 1935	167 et s.
Astreinte	146 et s.
Avances départementales pour l'aménagement des lotissements défectueux	177 et s., 182 et s.
Bois (voir terrains boisés).	
Cahier des charges	56 et s., 94, 136
Caisses départementales d'aménagement des lotissements dé- fectueux	177 et s., 183
Canalisations	28, 50 et s., 53 et s., 80, 174
Carrières	56, 59, 173 (note)
Certificat du maire	108
Chemins de fer (lotissements faits par les compagnies de —)	17
Circonstances atténuantes	138
Circulaire interministérielle du 29 novembre 1924	24, 28, 30, 44 et s., 81

Circulaire interministérielle du 5 mars 1938	30 (note), 38
Circulaires du ministre de l'Intérieur :	
du 20 août 1925	67
du 13 janvier 1925	69 (note)
Circulaires du garde des Sceaux :	
du 7 avril 1925	46 et s.
du 30 juin 1927	25 et s.
du 28 mars 1931	20
du 31 mars 1938	38
Comités de conciliation	186
Comité supérieur de l'aménagement de la région parisienne ..	69 et s.
Comités syndicaux	176 et s.
Commissions départementales d'aménagement et d'extension ..	68 et s.
Commissions sanitaires	66
Communes dans lesquelles la loi de 1919-1924 est applicable ..	15 et s.
— — — de 1928 —	174
Communes (lotissements faits par les —)	16 et s.
Commune (partie civile)	138, 145 et s.
Commune (participation à l'aménagement des lotissements défectueux)	179
Complicité	139, 147
Concessionnaires de travaux publics	180
Conseil municipal (avis du —)	
Constructions (clauses relatives aux —) :	57
(dans les lotissements-jardins)	164 et s.
(édifications des —)	117 et s., 149
(existant dans des lotissements)	24
Contraventions	139 et s., 147 et s.
Décision de l'administration	73 et s.
Décrets :	
du 5 janvier 1922	15
du 24 octobre 1925	15
du 21 décembre 1926	174 et s.
du 18 décembre 1927	174 et s.
du 24 mars 1928	70 (note)
du 11 avril 1928	172 et s.
du 25 juillet 1935 sur la région parisienne	11, 60
du 25 juillet 1935 sur les plans régionaux	11, 60, 66, 70, 76
du 8 août 1935	11, 26, 160 et s.
du 7 septembre 1936	70 (note)
Délaissement	175
Dépôt du projet de lotissement en vue de l'instruction	60 et s.
Dépôt du projet de lotissement après approbation	94
Dommages-intérêts	130, 131, 138, 147
Donation	21

Eau potable	54, 80
Eau usées	55, 80
Eclairage	55, 120
Enquête	67
Entreprise	31 et s., 42
Espaces réservés	79, 82 et s.
Expropriation des lotissements	132 et s.
Forêts (voir terrains boisés)	
Garantie de l'exécution des travaux	97 et s.
Géomètres	147
Groupes d'habitations :	
(Définition)	13, 40 et s.
(Edification des constructions dans les —)	117
(Espaces réservés dans les —)	84
Hauteur des maisons	57, 80
Indemnités pour espaces réservés	86
Indivision	19, 21
Instruction des projets de lotissements	60, 66 et s.
Instructions du ministre de l'Intérieur du 31 mars 1933	34 et s.
Interdiction d'habiter	149
Interdiction de lotir	49, 71 et s., 74, 76
Jardins (voir : lotissements-jardins)	
Location	22, 108 et s.
Location avec promesse de vente	46 et s., 113
Location dans lotissements-jardins	162 et s.
Lois :	
du 21 juin 1865	174 et s.
du 22 décembre 1888	174 et s.
du 15 février 1902	117, 149
du 22 juillet 1912	177 (note)
du 14 mars 1919	5 et s.
du 31 octobre 1919	16, 134 et s.
du 19 juillet 1924 :	
(champ d'application)	15 et s.
(historique)	7 et s.
(principes fondamentaux)	12 et s.
(projets de modification)	152 et s.
(rétroactivité)	43 et s.
du 15 mars 1928	10, 171 et s.
du 30 décembre 1928	172 (note)
du 30 juillet 1930	48, 113 et s.
du 18 avril 1931	172 (note)
du 14 mai 1932	11, 60, 69, 75
du 19 juillet 1932	64 et s.
du 20 janvier 1937	65

Lotissements :	
(agricoles)	24 et s., 160 et s., 173
(antérieurs à la loi de 1924)	43 et s., 113 et s., 171 et s.
(communaux)	16 et s.
(défectueux)	171 et s.
(définition)	1, 12, 18 et s.
(de luxe)	173
Lotissements :	
(industriels)	162
(interdits)	49, 71 et s., 74, 76 et s.
(jardins)	11, 24 et s., 160 et s., 173
Lotisseurs assujettis à la loi	16 et s.
Maire (certificat du —)	108 et s.
(mise en demeure)	68
(pouvoirs du —) .. 38 (note 2), 71, 73 et s., 82 et s., 94, 96, 100	
.....	108 et s., 120, 129, 132, 138, 145
Mandataires	139
Ministre de l'Intérieur :	
(pouvoirs de décision du —)	69, 73, 83, 89, 97
(voir : circulaires du —)	
(— instructions du —)	
Modification de la loi de 1919-1924 (Projets de)	152 et s.
Modification de la loi du 15 mars 1928 (—)	188 et s.
Modification du projet de lotissement	64, 91 et s., 136
Notaires	131 et s., 139
Nullité des ventes ou locations	124 et s.
Parcs (voir terrains boisés)	
Partages	20 et s.
Permis de construire	117 et s., 149
Plan d'aménagement de la commune	51, 77, 79, 83 et s.
Plan d'aménagement du lotissement	50 et s.
Préfet (pouvoirs du —) .. 38 (note 2), 68, 69, 73 et s., 76 et s., 82 et s.,	
.....	91, 97 et s., 129, 132, 138, 145
Prescription de l'action publique	138, 145
Prix de vente	56
Procès-verbal	145 et s.
Programme d'aménagement du lotissement	52 et s.
Projets communaux d'aménagement	51, 77, 79, 83 et s.
Promesses d'achat	128, 136
Promesses de vente	112, 113 et s. 136
Publicité	23, 59, 93 et s., 136, 165
Puits	54
Receveurs des associations syndicales	176
Recours pour excès de pouvoirs	81 et s. 110

Région parisienne (règles spéciales à la —)	.. 11, 60, 65, 69, 75, 83, 89 97, 163
Régions d'urbanisme (règles spéciales aux —)	.. 11, 60, 66, 70, 76
Refus d'approbation	73 et s., 78
Réserves boisées	76 et s.
Réservés (emplacements — pour espaces libres ou services publics)	79, 82 et s.
Rétroactivité de la loi de 1924	43 et s.
Réventes de terrains	109, 122, 185
Sanctions civiles	124 et s.
Sanctions pénales	94, 95, 112, 135 et s., 165 et s.
Servitudes non aedificandi	50, 51, 57, 84
Sites	76 et s.
Société d'épargne	61, 175
Sol (nature du —)	56, 59, 76
Sous-préfet (pouvoirs du —)	68
Subventions de l'Etat pour l'aménagement des lotissements défectueux	179, 183 et s.
Syndicat	176
Taxes syndicales	173 (note), 184 et s.
Terrains :	
(boisés)	64 et s., 69 (note), 76 et s., 89
(de carrières)	56, 59, 76, 173 (note)
(de jeux)	84, 162
(impropres à l'habitation)	76
(inondables)	59, 76
(insalubres)	76
(non destinés à l'habitation)	77
Tiers (droits des —)	81, 92, 146
Transcription du cahier des charges	59
Travaux :	
(date d'exécution des —)	97 et s.
(exécution des —)	96 et s., 139 et s.
(exécution des — par sections)	97 et s.
(frais d'exécution des —)	104 et s.
(inexécution des —)	139 et s., 147 et s.
(obligations du lotisseur en matière de —)	52 et s., 100 et s.
Travaux dans les lotissements défectueux	180 et s.
Tracts (voir publicité).	
Ventes :	
(à des acquéreurs indivis)	19 et s.
(en bloc)	18
(forcées)	32
(multiples)	22

Ventes :

(nullité des —).....	124 et s.
(réalisation des —)	108 et s.
(simultanées)	23
(successives)	23
(sur adjudication)	32

Voies :

(création de —)	27 et s., 42
(nouvelles)	50 et s., 53 et s., 58, 79, 84, 86 et s., 119
Zones réservées à une destination autre que l'habitation	77

AVANT-PROPOS	1
CHAPITRE PREMIER. — APERÇU HISTORIQUE	5
§ 1. La loi du 14 mars 1919	5
§ 2. La loi du 19 juillet 1924	7
§ 3. La loi du 15 mars 1928	10
§ 4. Dispositions diverses	11
CHAPITRE II. — EXPOSÉ SOMMAIRE DES PRINCIPES DIRECTEURS DE LA LOI DE 1919-1924	12
CHAPITRE III. — CHAMP D'APPLICATION DE LA LOI DE 1919-1924 EN CE QUI CONCERNE LES LOTIS- SEMENTS ET LES GROUPES D'HABITATIONS ...	15
Section I. — <i>Communes dans lesquelles la loi est applicable</i>	15
Section II. — <i>Personnes auxquelles la loi s'applique</i> ...	16
Section III. — <i>Opérations auxquelles la loi est applicable</i>	
§ 1. Lotissements	18
§ 2. Groupes d'habitations	40
Section IV. — <i>Opérations en cours lors de la promulgation de la loi de 1924</i>	43
CHAPITRE IV. — LE PROJET DE LOTISSEMENT OU DE GROUPE D'HABITATIONS	49
§ 1. Le plan d'aménagement	50
§ 2. Le programme des travaux	52
§ 3. Le cahier des charges	56
CHAPITRE V. — INSTRUCTION DU PROJET DE LOTIS- SEMENT OU DE GROUPE D'HABITATIONS	60
Section I. — <i>Dépôt du projet de lotissement</i>	60
Section II. — <i>Dispositions relatives aux terrains boisés</i> ..	64

Section III. — L'instruction du projet de lotissement	66
§ 1. Première phase, dans le cadre de la commune	66
§ 2. Deuxième phase	68
§ 3. Procédure simplifiée en cas d'interdiction de lotir pour certains motifs déterminés	71
CHAPITRE VI. — LA DÉCISION DE L'ADMINISTRATION	73
Section I. — La décision administrative quant à la forme et quant au fond	73
§ 1. Autorité compétente. Forme de la décision. Délai dans lequel elle doit être prise. Projets réputés approuvés	73
§ 2. Ce que peut être la décision administrative quant au fond	76
Section II. — La question des espaces réservés	82
Section III. — Modification d'un projet de lotissement approuvé	91
CHAPITRE VII. — EXÉCUTION DU PROJET DE LOTIS- SEMENT OU DE GROUPE D'HABITATIONS	93
Section I. — Publicité	93
§ 1. Interdiction de toute publicité avant l'appro- bation du projet	94
§ 2. Mesures destinées à assurer la publicité, et une publicité loyale, du projet	94
Section II. — Exécution des travaux	96
§ 1. De quels travaux s'agit-il et comment doivent- ils être réalisés ?	96
§ 2. Quand les travaux doivent-ils être réalisés ?	97
§ 3. Par qui doivent-ils l'être ?	100
§ 4. A qui incombent les frais d'exécution des travaux ?	104
Section III. — Vente ou location des terrains	108
§ 1. Certificat destiné à permettre la vente ou la location	108
§ 2. Dispositions à insérer obligatoirement dans les actes	112
Appendice. — La loi du 30 juillet 1930 réglant la situa- tion des acquéreurs de terrains lotis	113
Section IV. — Edification des constructions	117
Section V. — Questions diverses susceptibles de se poser après achèvement de l'opération de lotissement	119

CHAPITRE VIII. — SANCTIONS	124
Section I. — Sanctions civiles	124
§ 1. Nullité des ventes et locations	124
§ 2. Sanctions civiles de droit commun	130
Section II. — Expropriation du lotissement	132
Section III. — Sanctions pénales	135
§ 1. Peine correctionnelle de l'article 13	135
§ 2. Peines prévues par l'article 16	139
§ 3. Application de l'article 471, 15° du Code pénal	147
§ 4. Peines prévues par l'article 1 ^{er}	149
§ 5. Conclusion	150
CHAPITRE IX. — PROJETS DE MODIFICATIONS DE LA LOI DE 1919-1924 EN CE QUI CONCERNE LES LOTISSEMENTS	152
§ 1. Projet de loi Laval	152
§ 2. Propositions de lois diverses	157
CHAPITRE X. — LE DÉCRET-LOI DU 8 AOUT 1935 RELATIF AUX LOTISSEMENTS-JARDINS	160
§ 1. Historique	160
§ 2. Champ d'application du décret-loi	161
§ 3. Obligations des lotisseurs et des acquéreurs	163
§ 4. Sanctions édictées par le décret-loi	165
§ 5. Aménagement des lotissements-jardins en lotis- sements propres à l'habitation	167
CHAPITRE XI. — LA LOI DU 15 MARS 1928 FACILITANT L'AMÉNAGEMENT DES LOTISSEMENTS DÉFEC- TUEUX	171
§ 1. Principes directeurs de la loi	171
§ 2. Champ d'application de la loi	173
§ 3. Constitution des associations syndicales. Comités syndicaux	174
§ 4. Financement des opérations	177
§ 5. Mécanisme de l'application de la loi	180
§ 6. Dispositions relatives aux lotisseurs et à cer- tains acquéreurs. Actions en responsabilité	186
§ 7. Propositions de modification de la loi	188
CONCLUSION	190
TABLE DES DÉCISIONS DE JURISPRUDENCE	193
TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES	197

Imp. F. BOISSEAU, Rue du Taur, 34 - TOULOUSE (France)

